

PROGRAMA URUGUAY INTEGRA\_OPP

*Dirección de Descentralización e Inversión Pública*

---

# Indicadores de Cohesión Territorial en Uruguay

Disparidades, Institucionalidad  
y Capital Social




INDICADORES DE COHESIÓN TERRITORIAL EN URUGUAY:  
DISPARIDADES, INSTITUCIONALIDAD Y CAPITAL SOCIAL



PROGRAMA URUGUAY INTEGRAL - OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO  
DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA

# Indicadores de Cohesión Territorial en Uruguay: Disparidades, Institucionalidad y Capital Social

Diciembre 2015  
Montevideo, Uruguay



EQUIPO DE REDACCIÓN:  
**Paula Vincent y Ariel Nión**

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA – OPP  
Torre Ejecutiva / Sur / Liniers 1324, 6to Piso  
Montevideo, Uruguay  
TELÉFONO: (+598-2) 150, int. 8700  
CORREO ELECTRÓNICO: secretaria.uruguayintegra@opp.gub.uy  
SITIO WEB: www.opp.gub.uy

Primera edición: diciembre de 2015

DISEÑO E IMPRESIÓN: Monocromo  
FOTOGRAFÍA DE PORTADA: Federico Estol  
CORRECCIÓN: Pablo Azzarini  
DEPÓSITO LEGAL: 369070  
ISBN: 2393-6460

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

*Tabaré Vázquez*  
PRESIDENTE

**OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO**

*Álvaro García*  
DIRECTOR

*Martín Dibarboure*  
SUBDIRECTOR

**DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA**

*Pedro Apezteguía*  
DIRECTOR

**PROGRAMA URUGUAY INTEGRA**

*María De Barbieri*  
COORDINADORA





# Contenido

Prólogo.....	9
Introducción.....	10
Marco conceptual.....	11
Metodología.....	13
Resultados.....	14
<i>Brechas y distancias</i> .....	14
Pobreza, ingresos y desigualdad.....	14
Empleo.....	18
Educación.....	22
Salud.....	27
Tecnologías de la información.....	24
<i>Mecanismos institucionales territoriales</i> .....	26
Proceso de municipalización.....	27
Rol del Estado.....	33
El funcionamiento de la democracia.....	37
Estado de derecho.....	38
Políticas públicas.....	42
<i>Identidad territorial / Sentido de pertenencia</i> .....	46
Capital social.....	46
Participación.....	50
Acción colectiva.....	52
Movilidad social y expectativas de futuro.....	53
Integración y afiliación social.....	55
Conclusiones.....	56
Bibliografía.....	59





# Prólogo

Como se plantea en la introducción, Uruguay Integra, como programa de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de OPP, tendrá múltiples cometidos con un objetivo único: contribuir a que, nazcan donde nazcan, los uruguayos tengan no sólo oportunidades iguales sino que puedan alcanzar los mismos resultados.

Para ello es necesario fortalecer a los municipios, generar vías de profundización de la participación ciudadana, impulsar los procesos virtuosos de desarrollo en aquellas localidades y territorios donde se presenta como más difícil incorporarse a las dinámicas que permiten aprovechar los beneficios del crecimiento económico, y sobre todo aquellos que contribuyen a dar sustentabilidad a los avances.

En un contexto mundial y regional donde el crecimiento económico se desacelera o tiende a detenerse, la tarea —siempre necesaria— de preservar los logros y consolidarlos se vuelve prioritaria.

Para ser consecuentes, además de definir adecuadamente las acciones prioritarias en la coyuntura es necesario apostar a la calidad en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, asegurar el mantenimiento de la trayectoria de los últimos 10 años, pero sin dejar de identificar los nuevos (viejos) motivos de la acción pública y personal, los nuevos (viejos) problemas, y las herramientas adecuadas para transformar la realidad.

Por eso resulta necesario generar y difundir información relevante para la planificación, el diseño, gestión y evaluación de políticas territoriales y la profundización del proceso de descentralización, a lo cual este trabajo contribuye.

El Maestro Pangloss, tutor intelectual de Voltaire, opinaba que todos los efectos tenían una causa que los justificaba, y que el estado de las cosas siempre tenía una explicación que lo convertía en satisfactorio.

Trabajos como este, además de ser una herramienta imprescindible para diseñar y ajustar las herramientas, evitan, a la vez, que pensemos que vivimos en el mejor de los mundos, pero nos insuflan el orgullo por lo alcanzado y el ánimo para seguir en el camino.

Algunos de los que lean este trabajo se regodearán con algunos datos, otros se pondrán nerviosos por su difusión. Estarán los que se sientan culpables al ver algunas realidades reflejadas en el papel, y otros, por lo mismo, se pondrán impacientes.

Propongo este trabajo como insumo para quienes, con responsabilidad de analizar la realidad, y seguros de los avances, se comprometan a seguir trabajando en una dirección que ha demostrado llevarnos hacia donde vamos o hacia donde queremos ir.

*Pedro Apezteguía*  
DIRECTOR  
DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN  
E INVERSIÓN PÚBLICA DE OPP

# Introducción

El Programa Uruguay Integra, de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), busca promover desarrollo con equidad territorial, fortaleciendo la descentralización y aumentando las oportunidades de desarrollo en los territorios más vulnerables del país.

Desde sus inicios (2008) Uruguay Integra ha trabajado en proyectos de cohesión social y territorial con gobiernos departamentales y municipales, ministerios y actores de la sociedad civil, que han participado como socios activos de los proyectos ejecutados; a los que se agregan otras actividades de generación de información (Observatorio Territorio Uruguay<sup>1</sup>), formación y sensibilización. El Programa ha sido financiado en forma combinada por la Unión Europea y el presupuesto del gobierno nacional. Y a partir de 2015 Uruguay Integra ha sido institucionalizado como un programa de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública.

Específicamente la próxima etapa de Uruguay Integra (2015–2020) se propone:

- Fortalecer las capacidades de gestión y rendición de cuentas de los municipios.
- Fortalecer y potenciar a los municipios en su capacidad de planificación del territorio, articulación interinstitucional y participación ciudadana.
- Reducir las diferencias en el acceso a oportunidades de desarrollo de la población en los territorios más vulnerables, impulsando un proceso de desarrollo local in-

clusivo, integral o sectorial, a través de la articulación entre actores del ámbito público y privado.

- Generar y difundir información relevante de políticas territoriales y la profundización del proceso de descentralización.
- Contribuir a generar insumos que aporten a la agenda de desarrollo territorial y descentralización en Uruguay.

El Sistema de Información Territorial, específicamente en su línea de estudios, se propone realizar análisis de información, políticas y experiencias que aporten a describir e identificar factores determinantes de disparidades territoriales y del proceso de descentralización. El presente documento tiene el objetivo de estudiar en forma descriptiva las principales inequidades existentes en Uruguay a nivel territorial y su comparación con América Latina. Se utilizan encuestas de opinión pública nacionales e internacionales y también se analiza información secundaria.

El documento se divide en cuatro apartados. En primer lugar, se realiza una exposición del marco teórico de desarrollo territorial y cohesión. En el segundo apartado se miden las diferencias y disparidades sociales entre individuos a nivel departamental en Uruguay. En el tercer apartado se analizan los mecanismos institucionales para la reducción de inequidades territoriales y, por último, se caracterizan factores vinculados a las capacidades locales, identidad y capital social de las comunidades.

---

<sup>1</sup> El sitio web del Observatorio Territorio Uruguay es: [www.otu.opp.gub.uy](http://www.otu.opp.gub.uy)

# Marco conceptual

**E**n América Latina persisten desigualdades territoriales derivadas de estructuras sociales, económicas y políticas que determinan un desarrollo inequitativo de distintas regiones del continente. Uruguay no es ajeno a esto, teniendo niveles de desarrollo económico y social disímiles a lo largo de su territorio. Las causas de estas disparidades han sido asociadas a bajos niveles de desarrollo económico, disparidades en recursos naturales y métodos de producción, dificultades de acceso y conectividad, problemas en la cobertura de políticas sociales, entre otras (Rodríguez, 2014).

La perspectiva del desarrollo territorial contempla estas desigualdades, asignando un papel clave en el proceso de desarrollo tanto a los actores e instituciones sociales, políticas y económicas del territorio como a políticas del gobierno central e internacionales (Rodríguez, 2014). Los desarrollos territoriales y locales son procesos sociales, culturales y económicos que promueven el dinamismo económico y el aumento de la calidad de vida de la población (Boisier, 1999; 2005). Dos elementos son fundamentales para el logro de este objetivo: «a) justicia en la distribución del poder político mediante la multiplicación de los centros de decisión (democratización del poder, de abajo hacia arriba) y b) justicia en la distribución de las oportunidades de desarrollo para todos (equidad territorial, hacia los lados)» (Boisier, 2004).

El enfoque de desarrollo territorial de los últimos años supone, entonces, la consolidación de la democratización y del proceso de descentralización, a la vez que el diseño e implementación de políticas públicas nacionales destinadas a la reducción de inequidades, donde el Estado y el gobierno nacional son los responsables de asegurar igualdad y oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos. En segundo lugar, la perspectiva del desarrollo territorial supone, también, darle prioridad a las capacidades locales como activo fundamental para procesos de desarrollo territorial local (Riffo, 2013).

Asociada a este proceso, durante la última década en América Latina ha ido cobrando importancia la dimensión territorial de la cohesión social. Surgidas conceptualmente en Europa, las políticas de cohesión territorial parten de la premisa de que el territorio es un componente más de

desigualdad, siendo un factor explicativo de las diferencias entre las poblaciones. El acceso a oportunidades no se distribuye equitativamente a lo largo de los territorios en América Latina, de la misma forma que el desarrollo económico local varía según las zonas geográficas.

La cohesión territorial suma una dimensión espacial, geográfica, a la definición de cohesión social. Agrega a cuestiones de igualdad, pobreza, exclusión e inequidad una visión territorial (equidad geográfica). El concepto también incluye una dimensión institucional, dando cuenta y mostrando la necesidad de la articulación y coordinación de las distintas políticas públicas sectoriales a nivel territorial (Fernández et al., 2009).

Tal como Fernández *et al.* (2009) apuntan, la cohesión territorial es «un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios [...] aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos».

El concepto es también multidimensional, tomando las áreas de la cohesión social pero agregando una mirada territorial transversal. La dimensión de distancias o brechas da cuenta de las diferencias entre la estructura de oportunidades de las poblaciones según los territorios en los que habitan. La dimensión institucional tiene como objetivo explicar acciones que toman las instituciones que tienen un impacto en la reducción de desigualdades o diferencias territoriales. Por último, el componente de identidad o sentido de pertenencia muestra la potencialidad de una comunidad para convertir el territorio en activo, por medio de la participación, el capital social y la integración. Feres (2010) propone un listado preliminar de indicadores de cohesión territorial que aquí son tomados como referencia. También se agregan algunas variables que se consideran relevantes para describir el grado de cohesión territorial en Uruguay.

**CUADRO 1**

## Dimensiones e indicadores de cohesión territorial (PRUI 2014 con base en Feres, 2010)

<b>Distancias/Brechas</b>	<b>Mecanismos institucionales</b>	<b>Identidad territorial/Sentido de pertenencia</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Pobreza e ingresos por departamento</li><li>• Empleo por departamento</li><li>• Necesidades Básicas Insatisfechas por departamento y tipo de localidad</li><li>• Educación por departamento</li><li>• Brecha digital por departamento</li><li>• Cobertura de salud por departamento</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema democrático</li><li>• Políticas públicas</li><li>• Estado de derecho<ul style="list-style-type: none"><li>– Reducción de la corrupción</li><li>– Justicia y seguridad humana</li></ul></li><li>• Acceso a servicios públicos por departamento</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capital social y participación</li><li>• Expectativas de futuro</li><li>• Integración y afiliación social</li></ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Feres, J. C. y Villatoro, P. (2010). «Hacia un núcleo de indicadores clave de cohesión social: un paso atrás, dos adelante», en *Cohesión Social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Naciones Unidas.

# Metodología

Se utilizaron diversas fuentes de datos. En primer lugar, fuentes secundarias de información, como el Censo Nacional de Población y Vivienda y la Encuesta Continua de Hogares, del Instituto Nacional de Estadística (INE). También se procesaron microdatos del Latinobarómetro y LAPOP, dos proyectos abocados al estudio de la opinión pública a nivel latinoamericano. El Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica cada dos años aproximadamente alrededor de 20 000 entrevistas en 18 países de América Latina que representan a más de 600 millones de habitantes (Latinobarómetro, 2013). LAPOP (2010) es una institución académica que lleva a cabo encuestas de opinión pública en América del Sur, Central y del Norte. Cada dos años implementa el Barómetro de las Américas, que cubre 26 países.

Además, como información primaria se utilizaron dos encuestas a nivel nacional en la modalidad cara a cara; la más reciente, realizada por Equipos Mori entre diciembre de 2014 y enero de 2015. El universo definido para la encuesta fue el de todas las personas de 18 años de edad en adelante que residen en el territorio uruguayo y viven en hogares particulares. El diseño muestral contempló dos estratos, uno basado en la población que vive en territorios de jurisdicción municipal, y otro formado por quienes no residen en estos territorios. Además, dentro de dichos estratos se subdividió a la población de acuerdo al tipo de localidad de residencia: a) zonas rurales y localidades de menos de 1 000 habitantes; b) localidades entre 1 000 y 4 999 habitantes; c) localidades entre 5 000 y 19 999 habitantes; d) localidades de 20 000 y más habitantes y, e) Montevideo. La muestra final fue de 1 950 entrevistas; si se consideran los resultados como provenientes de muestras estrictamente aleatorias, el margen de error para la mayor parte de los indicadores es, en más y en menos, de 2,2 puntos porcentuales, considerando un nivel de confianza del 95 %.

En segundo lugar, se utiliza como insumo un bloque de 20 preguntas incluidas en el Monitor Regular de Equipos Mori. El trabajo de campo se realizó entre el 15 y el 27 de mayo de 2014. La muestra final fue de 1 230 casos en todo Uruguay, representativa de la totalidad del país (localidades urbanas y rurales). La muestra es aleatoria hasta la selección del hogar, polietápica, y estratificada por tamaño de localidad. En la primera etapa se seleccionan al azar las localidades y zonas utilizadas como puntos muestrales; en la segunda etapa se seleccionaron —mediante muestreo sistemático— los hogares; y finalmente dentro del hogar fueron seleccionados los encuestados según cuotas de sexo y edad. Además, la muestra fue calibrada ex-post para corregir pequeñas desviaciones de los parámetros poblacionales generadas en el trabajo de campo. Si se consideran los datos como el resultado de muestras estrictamente aleatorias, el margen de error máximo para el total de la muestra es de  $\pm 2,8$  %, con un nivel de confianza del 95 %.

A lo largo del documento se van presentando y analizando los datos y resultados de las distintas fuentes, variando la unidad de análisis de departamentos y municipios a países de América Latina. La variación radica en la relevancia que tiene mostrar distintas desagregaciones según la dimensión de análisis de la cual se está dando cuenta, así como limitaciones en la disponibilidad de los datos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En algunos casos, los porcentajes presentados en las tablas y gráficos pueden no sumar 100% debido a efectos de redondeo.

# Resultados

El siguiente análisis se divide según las tres dimensiones de la cohesión territorial descritas anteriormente. Comienza con una presentación de indicadores que dan cuenta de distancias o brechas sociales en la población uruguaya, desagregando la información por departamento. En segundo lugar se presenta el estado de situación de la dimensión institucional de la cohesión, mediante el estudio del funcionamiento del sistema democrático, el Estado de derecho y la cobertura y satisfacción con los servicios públicos, entre otros. Finalmente, se realiza una descripción de la tercera dimensión vinculada al capital social, sentido de pertenencia e identidad de las poblaciones según el territorio al que pertenecen.

## Brechas y distancias

La siguiente sección intenta dar cuenta de las distancias o brechas en las vulnerabilidades y niveles de exclusión de la población en forma transversal según el territorio en que habitan. El objetivo consiste en tener un diagnóstico de las diferencias sociales de las poblaciones como insumo para el diseño de políticas públicas territoriales focalizadas según las diferencias de las poblaciones. En esta sección las fuentes de datos utilizadas son los Censos de Población y Vivienda, Encuestas Continuas de Hogares, División de Estadísticas de la CEPAL, Monitor Educativo de Primaria, Observatorio Social del MIDES, Observatorio de la Educación de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN y el MSP. Los datos se analizan en su mayoría a nivel departamental, aunque se presentan también series de tiempo a nivel país y su comparación a nivel latinoamericano así como alguna desagregación por tipos distintos de localidades (según el tamaño de la población) en donde la comparación intradepartamental es pertinente.

## Pobreza, ingresos y desigualdad

Más allá de los distintos enfoques existentes para estudiar la pobreza (Verdera, 2007), el presente trabajo se remite a dar cuenta de dos de los parámetros más utilizados en América Latina para medir el fenómeno (Colafranceschi, Failache y Vigorito, 2013). Se comienza por reconocer que se trata de un fenómeno multidimensional, más allá de que esto no suponga asumir un enfoque determinado sino dar cuenta del fenómeno en sí mismo (Verdera, 2007). Las medidas adoptadas se basan en la metodología del ingreso, por un lado, y el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), por otro.

El primer indicador a utilizar es la incidencia de la pobreza medida a través del porcentaje de población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza (metodología INE del año 2006). Esta se determina mediante el ingreso monetario necesario para cubrir una canasta de bienes y servicios básicos que aseguren un nivel de calidad de vida mínimo. Comparando los cortes anuales de 2006, 2009, 2013 y 2014 se constata un descenso fuerte y sistemático de la pobreza en todos los departamentos, como se muestra en la tabla 1, pasando de 32,5 % en 2006 a 9,7 % en 2014 para el promedio nacional.

Como se observa en la tabla a continuación, existen diferencias entre territorios aún persistentes en 2014. Los departamentos de Rivera, Montevideo, Tacuarembó, Cerro Largo y Artigas presentan una incidencia de la pobreza considerablemente mayor que en el resto del país.

En el contexto regional, de acuerdo a los datos presentados en el Panorama Social (CEPAL, 2014, 16), la pobreza de ingresos en América Latina ha caído casi 16 puntos porcentuales desde el año 2002, período donde alcanzó el nivel más alto de los últimos 15 años. La pobreza pasó de 43,9 % en el año 2002 a 28,1 % en el año 2013. Con base en las estadísticas de CEPAL los datos reflejan que Uruguay está entre los países con menores niveles de pobreza de la región.<sup>3</sup>

Además del territorio, existen otras fuentes de desigualdad, como por ejemplo las diferencias de género. Para ver esto se recurre al índice de feminización de la pobreza e indigencia,<sup>4</sup> el cual indica la cantidad de mujeres pobres/indigentes por cada 100 hombres. Si bien, como se mencionó anteriormente, la incidencia de la pobreza y también la indigencia<sup>5</sup> se han reducido fuertemente en los últimos años, las desigualdades por género, sin embargo, se han agudizado. En 2013 por

3 Véase [consulta en línea]: <http://estadisticas.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=182&idioma=e>

4 El enfoque que usa CEPAL para medir la indigencia o pobreza extrema es mediante el «cálculo de las necesidades básicas». Se considera que una persona es indigente cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales medidas a través de dicha canasta. Como se explicita en la ficha técnica «Estimaciones de la pobreza de la CEPAL» (<http://estadisticas.cepal.org>), esta considera los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos, así como las diferencias de precios entre áreas metropolitanas, demás zonas urbanas y zonas rurales.

5 Se ha reducido la indigencia en personas, pasando de 2,5 % en 2006 a 0,5 % en 2013 (véase «Revisión de indicadores básicos de desarrollo social 2006-2013»).

**TABLA 1**

Incidencia de la pobreza en personas según departamento (método del ingreso, metodología INE de 2006) (en %). Uruguay, 2006, 2009, 2013, 2014 y variación 2006–14 (en %)

	2006	2009	2013	2014	Variación 2006–14
Montevideo	32,9	24,1	15,7	13,1	-60
Artigas	48,9	34,9	18,3	12,1	-75
Canelones	28,3	15,9	8,3	6,7	-76
Cerro Largo	42,3	25,7	12,0	12,7	-70
Colonia	23,3	12,0	1,8	3,5	-85
Durazno	36,6	20,8	11,4	7,9	-78
Flores	27,5	10,4	5,7	4,8	-82
Florida	26,9	17,7	7,5	6,9	-74
Lavalleja	30,2	15,9	5,6	5,9	-81
Maldonado	19,3	7,1	3,2	3,2	-83
Paysandú	35,2	23,8	8,4	5,8	-83
Río Negro	30,6	18,6	11,7	8,8	-71
Rivera	44,0	24,9	18,5	15,5	-65
Rocha	34,4	20,1	9,6	8,7	-75
Salto	39,4	24,0	9,7	7,8	-80
San José	28,5	13,1	6,3	3,5	-88
Soriano	32,6	20,0	6,1	6,3	-81
Tacuarembó	40,4	25,5	12,6	12,8	-68
Treinta y Tres	38,2	25,5	7,5	10,8	-72
Total	32,5	21,0	11,5	9,7	-70

Fuente: Extraído de «Revisión de indicadores básicos de desarrollo social 2006–2013» (DINEM-MIDES con base en ECH-INE) y Observatorio Territorio Uruguay – OPP con base en INE (Encuesta Continua de Hogares) para el año 2014.

cada 100 hombres que vivían en condiciones de indigencia había 164 mujeres en las mismas condiciones. Para el mismo año, por cada 100 hombres pobres había 138 mujeres pobres. En cambio, en el año 2000 la incidencia de la pobreza era igual para hombres y mujeres, como se puede apreciar en el gráfico a continuación. De acuerdo al análisis del promedio de los países de América Latina, se observa que Uruguay presenta mayores índices de feminización de la pobreza que sus pares latinoamericanos (gráfico 1).

El segundo indicador que se presenta es la proporción de población con necesidades básicas insatisfechas.<sup>6</sup> De acuerdo a la metodología desarrollada por Calvo et al. (2013), se miden seis dimensiones vinculadas al acceso a:

- Vivienda decorosa.
- Abastecimiento de agua potable.
- Servicio sanitario.
- Energía eléctrica.
- Artefactos básicos de confort.
- Educación.

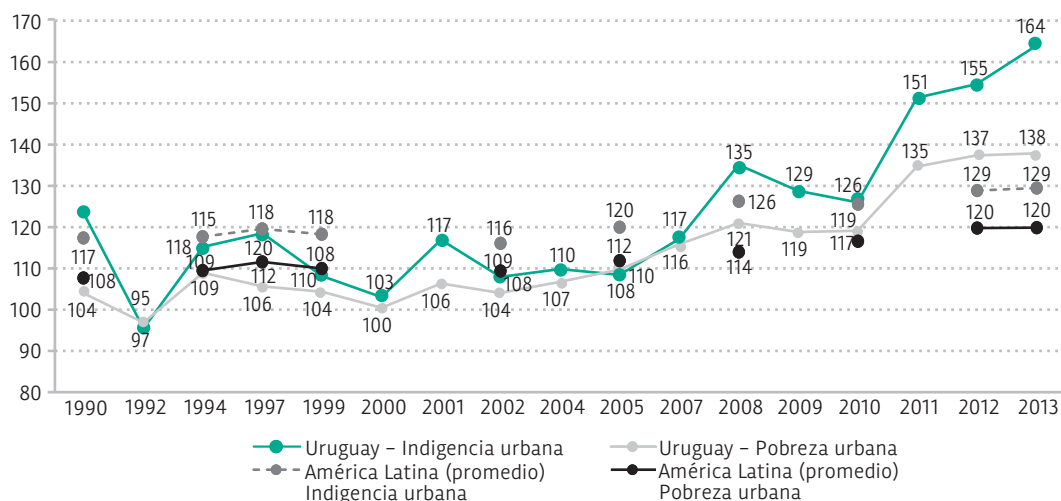
La tabla 2 presenta un índice que mide la cantidad de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la población. Se observa que 5,8 % de la población tiene tres o más necesidades insatisfechas, y ese resultado varía considerablemente por departamento. En Canelones, Rivera, Salto y Tacuarembó el guarismo aumenta a casi una de cada diez personas con tres o más necesidades insatisfechas. Los resultados muestran que la incidencia de NBI no necesariamente tiene un correlato lineal con la incidencia de la pobreza presentada en tabla 1. Montevideo, que en 2014 se encontraba entre los departamentos con mayor pobreza según el método del ingreso, según la metodología de las necesidades básicas insatisfechas —que capta otras dimensiones— es el que presentaba para el año 2011 menores índices de pobreza. Esto demuestra la utilidad de medir la pobreza con diferentes metodologías, dando cuenta de distintas dimensiones de la exclusión y vulnerabilidad. Utilizando este método surge que los mayores

6 Según el Instituto Nacional de Estadística, «El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) se encuadra dentro de los llamados métodos directos de medición de la pobreza con un enfoque multidimensional. Se orienta a identificar la falta de acceso a bienes y servicios (o problemas críticos en cuanto a la calidad de aquellos) cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de derechos sociales. En tanto requiere la selección de las necesidades que serán consideradas básicas y la fijación de los umbrales por debajo de los cuales se estima que la privación es crítica, el método tiene un carácter fuertemente normativo». En *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay*, Juan José Calvo et al. (2013).



GRÁFICO 1

Evolución del índice de feminidad de la pobreza e indigencia urbana (cantidad de mujeres pobres/indigentes por cada 100 hombres pobres/indigentes). Uruguay y América Latina, 1990–2013



Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

TABLA 2

Personas por cantidad de necesidades básicas insatisfechas según departamento (en %). Uruguay, 2011

	Sin NBI	Con una NBI	Con dos NBI	Con tres o más NBI	TOTAL
Montevideo	73,4	17,5	5,8	3,3	100,0
Artigas	45,7	31,9	12,7	9,8	100,0
Canelones	66,6	19,5	8,0	5,9	100,0
Cerro Largo	55,4	24,4	11,0	9,3	100,0
Colonia	69,9	18,2	6,7	5,1	100,0
Durazno	58,4	21,5	11,2	8,8	100,0
Flores	71,7	16,6	7,1	4,6	100,0
Florida	68,0	18,6	7,2	6,1	100,0
Lavalleja	66,8	18,8	8,6	5,9	100,0
Maldonado	65,8	20,6	8,2	5,3	100,0
Paysandú	58,8	21,8	10,2	9,1	100,0
Río Negro	61,4	20,5	10,0	8,1	100,0
Rivera	54,8	25,2	9,6	10,3	100,0
Rocha	65,2	21,2	7,9	5,6	100,0
Salto	50,7	24,9	12,7	11,8	100,0
San José	64,6	20,5	8,6	6,3	100,0
Soriano	61,3	20,3	10,2	8,1	100,0
Tacuarembó	55,1	22,1	11,3	11,6	100,0
Treinta y Tres	59,3	21,6	10,6	8,5	100,0
Total	66,4	19,8	7,9	5,8	100,0

Fuente: Elaboración PRUI con base en Censo 2011.

índices se concentran en los departamentos del norte, como Artigas, Salto, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo. En éstos un 45 % de la población o más presenta al menos una carencia crítica. Y también allí hay mayor porcentaje de población con tres o más carencias críticas.

En el documento «Panorama social 2014» la CEPAL presenta un índice multidimensional de la pobreza para 17 países de América Latina. Las dimensiones incluidas corresponden a la vivienda (que tiene en cuenta la precariedad de materiales, hacinamiento y tenencia insegura de la vivienda);

**TABLA 3**

**Coefficiente de Gini según departamento.<sup>7</sup>**

	<b>2006</b>	<b>2013</b>
Montevideo	0,45	0,393
Artigas	0,4	0,361
Canelones	0,414	0,348
Cerro Largo	0,412	0,307
Colonia	0,376	0,3
Durazno	0,405	0,356
Flores	0,386	0,333
Florida	0,369	0,354
Lavalleja	0,384	0,304
Maldonado	0,391	0,314
Paysandú	0,406	0,358
Río Negro	0,391	0,362
Rivera	0,403	0,376
Rocha	0,402	0,343
Salto	0,454	0,367
San José	0,363	0,314
Soriano	0,424	0,334
Tacuarembó	0,415	0,339
Treinta y Tres	0,398	0,328
Total	0,455	0,384

Nota: El índice de Gini —varía de 0 a 1— fue calculado a nivel de personas con el ingreso per cápita.

Fuente: Extraído de «Revisión de indicadores básicos de desarrollo social 2006–2013» (DINEM/MIDES con base en ECH–INE).

servicios básicos (incluye carencias de fuentes de agua mejoradas, carencia de saneamiento mejorado y de energía); estándar de vida (incluye insuficiencia de recursos económicos y carencia de bienes duraderos —vehículo, refrigerador y lavarropas—); educación (inasistencia a la escuela de niños entre 6 y 17 años, rezago escolar mayor a dos años de acuerdo a la edad, logro educativo insuficiente —personas de entre 20 a 59 años que no cuentan con primer ciclo de secundaria completo o personas de 60 y más sin primaria completa—); y empleo y protección social (desocupación y precariedad de la protección social).

De acuerdo a los datos, en 2012 aproximadamente un 28 % de la población de América Latina se encontraba en situación de pobreza multidimensional. Como expresa la CEPAL (2014, 18): «Las mayores incidencias se presentaban en Nicaragua (74,1 %), Honduras (70,5 %), Guatemala (70,3 %) y el Estado Plurinacional de Bolivia (58 %), y las incidencias más bajas se verificaban en Chile (6,8 %), Argentina (8,1 %), Uruguay (9 %), Brasil (14,5 %) y Costa Rica (14,9 %)».

7 Índice de Gini: El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa (<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>).

Como ya es sabido América Latina es una de las zonas más desiguales del mundo. No obstante, en la última década la desigualdad de ingresos ha tendido a achicarse. Desde el año 2000 a esta parte se ha iniciado un proceso de reducción de las desigualdades que, según la CEPAL, se ha mantenido aunque se advierte un proceso de entrecimiento en 2012 y 2013 (CEPAL, 2014, 22).

Un indicador para analizar la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini. Un resultado de 0 en el coeficiente da cuenta de igualdad total en una sociedad, y cuanto más cercano a 1, mayor es la desigualdad. De acuerdo a la misma fuente, para 2002 el índice de Gini en América Latina se ubicaba en 0,542 y para 2013 se encontraba en 0,486, lo que equivale a una caída, medida en términos relativos, del 10 % aproximadamente. Los informes de CEPAL destacan que Uruguay cuenta con los menores índices de desigualdad de ingresos de América Latina: «Los datos más recientes disponibles indican que el quintil más pobre (es decir, el 20 % de los hogares con menores ingresos) capta en promedio 5 % de los ingresos totales, con participaciones que varían entre menos del 4 % (en Honduras, Paraguay y República Dominicana) y el 10 % (en Uruguay), mientras que la participación en los ingresos totales del quintil más rico promedia el 47 %, con un rango que va del 35 % (en Uruguay) al 55 % (en Brasil)» (CEPAL, 2013, 80).

Asimismo, con base en cálculos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, se evidencia que los niveles de desigualdad de ingresos para el total del país han descendido en los últimos años, pasando de un coeficiente de Gini de 0,45 en 2006 a uno de 0,38 en 2013 (tabla 3).

Al analizar la situación intraterritorios se observa que en 2013 Montevideo tenía un índice de 0,39, siendo el departamento que presentaba mayor desigualdad de ingreso en su población. En tanto que en los extremos del vector se encuentran Rivera, Salto, Río Negro, Artigas y Paysandú con los mayores índices de desigualdad, y en el otro extremo Colonia, Lavalleja y Cerro Largo.

El ingreso de los hogares es otra medida del bienestar económico de las familias. Aquí se utiliza el ingreso real per cápita, es decir aquel que resulta de dividir el ingreso total de la familia (incluido el aguinaldo y sin valor locativo) entre el total de personas que viven en el hogar deflactado según el índice de precios al consumo que elabora el INE. Las estadísticas muestran que el ingreso real mensual per cápita de los uruguayos se ubicó en los \$ 18 924 en el año 2014, y que este ha crecido sostenidamente desde el año 2004 a la fecha. El crecimiento fue de 44 % durante el período 2004–2009, y de 18 % entre los años 2009 y 2014.

Por su parte, se puede observar que todos los departamentos tuvieron un crecimiento del ingreso real durante los dos períodos. En tanto que, al analizar la variación

**TABLA 4**

Ingreso medio mensual per cápita (sin valor locativo<sup>8</sup>) de los hogares urbanos a precios constantes de 2014 según departamento. Años 2004, 2009, 2014 y variación.

	2004	2009	2014	Variación 2004-2009	Variación 2009-2014	Variación promedio
Montevideo	14 060,8	19 825,4	23 048,5	41 %	16 %	29 %
Artigas	6 002,8	9 812,2	13 029,4	63 %	33 %	48 %
Canelones	8 805,4	13 463,7	16 845,4	53 %	25 %	39 %
Cerro Largo	6 577,5	11 555,2	11 671,6	76 %	1 %	38 %
Colonia	8 990,9	15 020,2	16 981,9	67 %	13 %	40 %
Durazno	10 659,5	12 779,4	14 251,8	20 %	12 %	16 %
Flores	9 746,2	13 684,5	17 098,1	40 %	25 %	33 %
Florida	10 675,9	12 978,8	16 221,9	22 %	25 %	23 %
Lavalleja	8 849,6	12 770,1	16 010,0	44 %	25 %	35 %
Maldonado	8 335,7	17 527,8	17 885,9	110 %	2 %	56 %
Paysandú	7 565,0	12 490,8	15 394,4	65 %	23 %	44 %
Río Negro	7 218,7	12 867,5	15 979,0	78 %	24 %	51 %
Rivera	6 590,3	11 265,4	12 676,5	71 %	13 %	42 %
Rocha	8 670,6	12 425,3	14 611,1	43 %	18 %	30 %
Salto	6 607,0	12 722,4	14 982,6	93 %	18 %	55 %
San José	8 178,5	12 399,9	16 021,7	52 %	29 %	40 %
Soriano	9 194,1	12 975,4	15 980,4	41 %	23 %	32 %
Tacuarembó	7 369,5	11 725,1	14 299,1	59 %	22 %	41 %
Treinta y Tres	7 036,4	13 364,9	13 536,2	90 %	1 %	46 %
Total	11 142,7	16 022,2	18 923,8	44 %	18 %	31 %

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, con base en datos de la ECH del INE.

promedio entre ambos períodos, se encuentra que los departamentos de mayor crecimiento fueron Maldonado, Salto, Río Negro y Artigas. Mientras que los que tuvieron menor crecimiento de ingresos fueron Durazno, Florida, Montevideo y Rocha (véase tabla 4).

## Empleo

La subdimensión empleo forma parte del pilar de brechas o distancias de la cohesión territorial. En este caso se analizarán diferentes indicadores del mercado de trabajo remunerado por departamento y también por sexo, ya que el mercado de empleo muestra diferencias importantes por sexo. Los indicadores a utilizar se desprenden de la Encuesta Continua de Hogares que realiza el INE para Uruguay y la CEPAL para América Latina.

### Tasa de actividad

Esta tasa indica la proporción de personas de 14 años o más edad que se encuentran trabajando o buscando empleo. Las cifras muestran que, entre los años 2006 y 2014, la tasa de actividad tuvo un aumento de cuatro puntos

porcentuales, pasando de 60,7 % en 2006 a 64,7 % en 2014. Esto muestra una tasa de variación positiva de 6,6 %. En 16 departamentos se produjo un aumento de la tasa de actividad, con excepción de Paysandú, Cerro Largo y Treinta y Tres, donde ésta se redujo (véase tabla 5). Al mismo tiempo, estos departamentos son los que exhiben los niveles más bajos del indicador: Treinta y Tres (57,1 %), Cerro Largo (57,8 %) y Paysandú (58,3 %).

Por su parte, cabe resaltar que el crecimiento en la tasa de actividad se explicó por un aumento de la participación de las mujeres en el mercado de empleo. El crecimiento entre 2006 y 2013 de la tasa de actividad de las mujeres fue de 10,1 % y triplicó al de los hombres, que fue de 2,9 %.

Sin embargo, independientemente del departamento que se considere, la tasa de actividad de las mujeres es pronunciadamente inferior a la de los varones: mientras que poco más de siete de cada diez varones participan en el mercado de empleo, en las mujeres esta relación se reduce a algo más de cinco de cada diez. En algunos casos las diferencias por género son marcadas, como en Cerro Largo, Flores, Rivera y Tacuarembó (donde en 2014 la diferencia de las tasas supera los 25 puntos porcentuales entre uno y otro sexo).

Con base en las estadísticas de la CEPAL los datos muestran que durante el período analizado la tasa de participación para América Latina y el Caribe se mantuvo relativamente

<sup>8</sup> De acuerdo al INE (s/f:13) el valor locativo se refiere «al monto declarado por el hogar propietario o usufructuario ante la pregunta: ¿Si tuviera que pagar un alquiler mensual, cuánto pagaría por la vivienda que ocupa?».

**TABLA 5**

Tasa de actividad por sexo según departamento (en %). Años 2006, 2014 y su variación.

	2006			2014			Variación 2006-2014		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Montevideo	71,1	53,9	61,6	74,7	59,3	66,4	5,0	9,9	7,8
Artigas	74,6	49,1	61,3	73,2	52,8	62,8	-1,9	7,6	2,4
Canelones	74,6	51,7	62,5	74,6	56,7	65,3	0,0	9,7	4,4
Cerro Largo	73,7	46,1	59,0	71,1	45,5	57,8	-3,6	-1,4	-2,1
Colonia	72,4	48,7	59,9	74,1	55,4	64,5	2,4	13,7	7,7
Durazno	69,7	44,5	56,4	74,8	55,5	65,2	7,3	24,8	15,7
Flores	71,9	47,1	59,0	79,1	54,9	67,1	10,0	16,6	13,8
Florida	70,8	45,3	57,5	72,8	51,6	61,9	2,9	13,9	7,6
Lavalleja	67,7	45,5	56,0	72,7	55,6	63,7	7,4	22,2	13,8
Maldonado	76,7	54,4	64,9	76,8	58,4	67,2	0,1	7,3	3,6
Paysandú	70,2	47,8	58,5	69,1	48,7	58,3	-1,6	1,9	-0,3
Río Negro	72,4	47,2	59,6	77,1	56,4	66,8	6,5	19,5	12,0
Rivera	72,4	44,0	57,2	74,0	48,6	60,8	2,2	10,5	6,4
Rocha	71,1	44,1	56,7	73,4	51,2	62,0	3,3	16,2	9,4
Salto	73,3	46,8	59,2	75,3	52,1	63,1	2,7	11,2	6,6
San José	73,8	48,7	60,6	75,9	54,4	65,2	2,8	11,8	7,6
Soriano	72,9	48,7	60,4	73,6	53,9	63,5	1,0	10,7	5,1
Tacuarembó	69,0	41,7	54,7	73,6	46,2	59,5	6,6	10,9	8,7
Treinta y Tres	71,8	46,0	57,8	67,3	47,5	57,1	-6,2	3,3	-1,2
Total país	72,2	50,8	60,7	74,3	55,9	64,7	2,9	10,1	6,6

Fuente: Observatorio Social de Programas e Indicadores. MIDES para datos 2006 y Observatorio Territorio Uruguay con base en datos del INE para 2014.

estable, pasando de 58,1 % en 2006 a 59,6 en 2013 (último dato publicado para el promedio de América Latina y el Caribe). Para el año 2006 los países con menores tasas de actividad eran Honduras, Nicaragua, El Salvador, Chile y República Dominicana, con tasas que variaban entre 50,7 y 56 puntos porcentuales; mientras que en el año 2014 las tasas más bajas se hallaron en Brasil, Honduras, República Dominicana, Argentina y Costa Rica, con tasas que variaron entre 56 y 59,5 puntos porcentuales.<sup>9</sup>

### Tasa de empleo

La tasa de empleo muestra la cantidad de personas que se encuentran trabajando por cada 100 en edad de hacerlo (14 años o más de edad). En el año 2006 ésta se ubicó en 54,1 % y en 2014 en 60,4 %, lo que resultó en una tasa de crecimiento considerable del 11,7 %.

El empleo aumentó en todos los departamentos debido también al crecimiento de las tasas de empleo de las mujeres. De todas maneras, las brechas entre uno y otro sexo son persistentes y elevadas. Si se toma como referencia el

año 2014, la tasa de empleo de los hombres fue de 70,5 % y la de las mujeres de 51,3 %, es decir, un 37 % más baja.

De acuerdo a los datos publicados por la CEPAL,<sup>10</sup> para 2014 Uruguay se encontraba dentro de los cinco países con mayores tasas de empleo de la región, junto con Cuba (70 %), Perú (64,3 %), Panamá (60,9 %), Venezuela (60,4 %) y Uruguay (60,4 %).

### Tasa de desempleo

Cuando se analizan las dificultades para encontrar trabajo mediante el uso de la tasa de desempleo se observan las mismas tendencias. La tasa de desempleo ha venido disminuyendo de forma notoria desde el año 2006, momento en que se ubicó en 10,8 % para ubicarse en 6,6 % en el año 2014, y además se ubica en niveles bajos respecto de la tendencia histórica. Esta mejora en el mercado de empleo fue consistente en todos los departamentos del país, con una caída de 39,3 %. Como sucede en los indicadores presentados anteriormente, las mujeres tienen las tasas más

9 Datos extraídos de CEPALSTAT. [Consulta en línea, fecha: 30/10/2015. Disponible en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2470&idioma=e>]

10 Indicadores publicados en CEPALSTAT. [Consulta en línea, fecha: 30/10/2015. Disponible en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2471&idioma=e>]

**TABLA 6**

Tasa de empleo por sexo según departamento (en %). Años 2006, 2014 y su variación.

	2006			2014			Tasa de variación 2006-2014		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Montevideo	65,0	47,1	55,1	70,7	54,4	62,0	8,7	15,5	12,5
Artigas	66,2	39,3	52,2	70,2	47,5	58,6	6,0	20,9	12,3
Canelones	68,3	43,0	54,9	70,9	51,6	60,8	3,8	19,9	10,7
Cerro Largo	67,2	38,6	52,0	67,1	41,3	53,7	-0,1	7,0	3,3
Colonia	67,9	43,8	55,2	70,7	52,3	61,3	4,1	19,4	11,0
Durazno	63,5	38,4	50,3	71,4	48,5	60,1	12,5	26,2	19,4
Flores	68,2	42,7	54,9	76,1	51,5	63,9	11,6	20,5	16,4
Florida	66,6	39,8	52,6	70,4	49,4	59,5	5,7	24,0	13,2
Lavalleja	62,6	39,3	50,3	69,7	52,0	60,4	11,4	32,3	20,1
Maldonado	70,7	46,2	57,7	73,2	54,6	63,6	3,6	18,2	10,1
Paysandú	64,5	40,4	51,9	65,5	45,8	55,1	1,5	13,3	6,1
Río Negro	66,4	39,0	52,5	73,1	51,7	62,4	10,1	32,7	18,8
Rivera	66,7	37,4	51,0	71,4	45,8	58,2	7,1	22,6	14,0
Rocha	67,1	37,7	51,4	69,6	45,7	57,3	3,8	21,1	11,5
Salto	67,7	39,6	52,7	70,6	44,9	57,1	4,3	13,4	8,4
San José	69,0	43,5	55,5	72,3	48,7	60,6	4,8	12,0	9,1
Soriano	67,6	41,7	54,3	69,8	49,2	59,2	3,3	18,0	9,1
Tacuarembó	63,9	35,8	49,2	70,1	42,3	55,7	9,7	18,1	13,3
Treinta y Tres	65,1	37,7	50,3	63,2	43,6	53,1	-2,9	15,5	5,6
Total país	66,3	43,7	54,1	70,5	51,3	60,4	6,4	17,3	11,7

Fuente: Observatorio Social de Programas e Indicadores. MIDES para datos 2006 y Observatorio Territorio Uruguay con base en datos del INE para 2014.

altas de desempleo; incluso más que duplican a las de los hombres en algunos departamentos.

Por su parte, Salto, San José y Rocha fueron los departamentos que presentaron mayores dificultades en este sentido en el período mencionado. En estos lugares, si bien la tasa de desempleo cayó, tuvo una evolución muy por debajo del promedio nacional, como se observa en la tabla 7.

América Latina y el Caribe experimentaron un proceso similar de caída de la tasa de desempleo. La misma pasó de 8,6 % a 6 % en el período considerado. Si bien en el año 2006 los países con mayores tasas de desempleo fueron Colombia, Uruguay, Panamá, Jamaica y Argentina, con tasas que oscilaron entre 13 % y 10,2 %; en el año 2014 en esta situación estuvieron Bahamas, Jamaica, Barbados, Belice y Colombia, con tasas ubicadas en un rango entre 15 % y 9,9 %.<sup>11</sup>

### Informalidad

Para estudiar la calidad del empleo se utilizan comúnmente dos indicadores. El primero de ellos refiere a la cantidad de trabajadores que se encuentran subempleados, esto es,

aquellos que trabajan menos de 40 horas semanales, manifiestan el deseo de trabajar más horas y están disponibles para hacerlo. El segundo indicador analiza la cantidad de trabajadores que se encuentran sin seguridad social y se denominan trabajadores no registrados. El indicador surge de las respuestas a la pregunta «¿Aporta a alguna caja de jubilaciones por este trabajo?». Estos indicadores los calcula y publica el Instituto Nacional de Estadística a partir de la Encuesta Continua de Hogares.

Como se observa en el gráfico 2, la calidad del empleo ha mejorado en los últimos nueve años. El porcentaje de población ocupada no registrada en la seguridad social y subempleada ha descendido año a año. Ambos segmentos representaban en el año 2006 el 38,8 % de la población ocupada y en 2014 el 20,5 %.

Al analizar la desagregación por departamento se obtiene un mapa muy claro y constante a lo largo de los años que muestra que los niveles de informalidad más elevados se encuentran en los departamentos del norte y noreste del país. Esto se mide a través del porcentaje de personas ocupadas que declaran no estar aportando a la seguridad social. Como se puede observar en la tabla 8, los porcentajes más elevados de informalidad se hallan en los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó, y en menor medida en Salto, Rocha y Soriano.

11 Datos extraídos de CEPALSTAT. [Consulta en línea, fecha: 30/10/2015. Disponible en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=127&idioma=e>]

**TABLA 7**

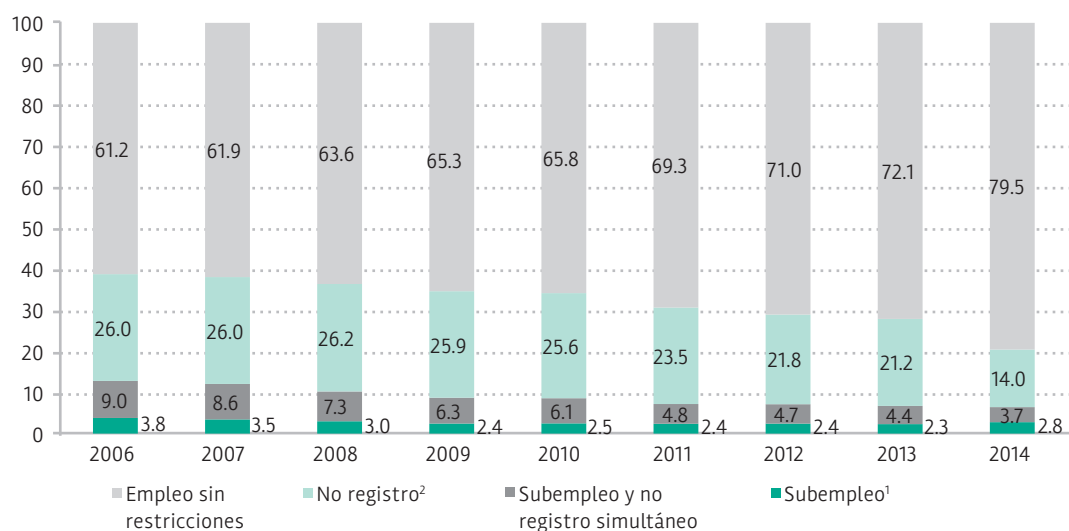
Tasa de desempleo por sexo según departamento (en %). Años 2006, 2014 y su variación.

	2006			2014			Variación 2006-2014		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Montevideo	8,5	12,6	10,5	5,4	8,2	6,7	-36,7	-35,2	-36,1
Artigas	11,4	19,9	14,9	4,2	10,0	6,7	-63,4	-49,6	-55,2
Canelones	8,5	16,8	12,1	5,0	9,1	6,8	-41,2	-46,1	-43,5
Cerro Largo	8,7	16,4	11,9	5,5	9,1	7,0	-36,5	-44,3	-41,2
Colonia	6,2	10,1	7,9	4,6	5,6	5,1	-25,1	-44,7	-36,0
Durazno	8,9	13,8	10,9	4,5	12,7	7,9	-49,9	-7,9	-27,1
Flores	5,2	9,4	6,9	3,8	6,3	4,8	-27,0	-32,8	-30,2
Florida	6	12,1	8,5	3,3	4,3	3,8	-44,2	-64,2	-55,6
Lavalleja	7,5	13,5	10,1	4,1	6,5	5,2	-45,5	-51,6	-48,4
Maldonado	7,9	15,1	11,1	4,6	6,5	5,5	-41,4	-57,2	-50,8
Paysandú	8,2	15,5	11,3	5,2	6,1	5,6	-36,9	-60,9	-50,8
Río Negro	8,3	17,3	11,9	5,2	8,3	6,5	-36,9	-52,0	-45,1
Rivera	7,9	15	10,8	3,4	5,8	4,4	-56,5	-61,6	-59,3
Rocha	5,6	14,5	9,3	5,2	10,9	7,6	-7,7	-25,0	-18,4
Salto	7,7	15,5	11	6,2	13,7	9,5	-19,2	-11,5	-14,0
San José	6,5	10,8	8,4	4,7	10,5	7,1	-27,4	-2,8	-15,2
Soriano	7,3	14,3	10,2	5,2	8,7	6,7	-29,1	-38,9	-34,0
Tacuarembó	7,4	14,2	10,1	4,7	8,5	6,3	-36,1	-40,0	-38,1
Treinta y Tres	9,3	18,1	13,1	6,1	8,3	7,0	-34,6	-53,9	-46,2
Total país	8,1	14,0	10,8	5,1	8,3	6,6	-37,6	-40,4	-39,3

Fuente: Observatorio Social de Programas e Indicadores. MIDES para datos 2006 y Observatorio Territorio Uruguay con base en datos del INE para 2014.

**GRÁFICO 2**

Porcentaje de la población ocupada por características de la ocupación (en %). Total país, 2006-2014



Notas: 1. El subempleo es el ocupado que, trabajando menos de 40 horas semanales, manifiesta el deseo de trabajar más horas y está disponible para hacerlo. 2. Trabajador no registrado es aquella persona ocupada que declara no tener derecho a jubilación en el trabajo que desarrolla.

Fuente: INE.

**TABLA 8**

Porcentaje de la población ocupada no registrada según departamento. 2006–2013

	2006	2013
Montevideo	30,0	18,2
Artigas	48,8	39,9
Canelones	36,8	28,1
Cerro Largo	49,5	43,9
Colonia	31,1	22,9
Durazno	39,0	29,2
Flores	34,3	25,7
Florida	33,3	29,3
Lavalleja	34,8	28,4
Maldonado	34,6	22,9
Paysandú	33,7	30,7
Río Negro	32,5	28,7
Rivera	53,0	46,9
Rocha	44,3	33,6
Salto	42,5	37,6
San José	38,8	27,9
Soriano	39,9	34,0
Tacuarembó	41,3	35,0
Treinta y Tres	40,2	37,5
Total	35,0	25,6

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay con base en datos de la ECH del INE.

## Educación

Las diferencias de capital humano entre personas y territorios constituyen unas de las principales determinantes de la desigualdad y la exclusión social.

En ese sentido, y más allá de los diferentes diagnósticos y las debilidades de los sistemas de información para hacer un seguimiento y evaluación del sistema educativo uruguayo, existe consenso entre los diversos actores sociales y políticos en que se necesitan cambios profundos.

El «Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014» (INEED, 2014) plantea algunas características clave con relación al estado de situación actual de la educación:

- Se han registrado avances importantes en el acceso a la educación formal (universalización del acceso a la educación inicial, ampliación de modalidades de acompañamiento, incorporación de nuevas tecnologías, y la ampliación de la matrícula en primaria).
- Existe una fuerte dispersión de programas e iniciativas orientados a la inclusión educativa.
- Sobrecarga de trabajo de docentes y directores.
- Falta de mecanismos y sistemas de monitoreo y evaluación.
- Segregación sociocultural.
- Mejora de los indicadores de finalización de la educación media básica y media superior.
- Importante rezago a nivel regional en la educación media en su conjunto.
- Importantes carencias en cuanto a lo que la educación debería proporcionar en materia de adquisición de saberes y capacidades.

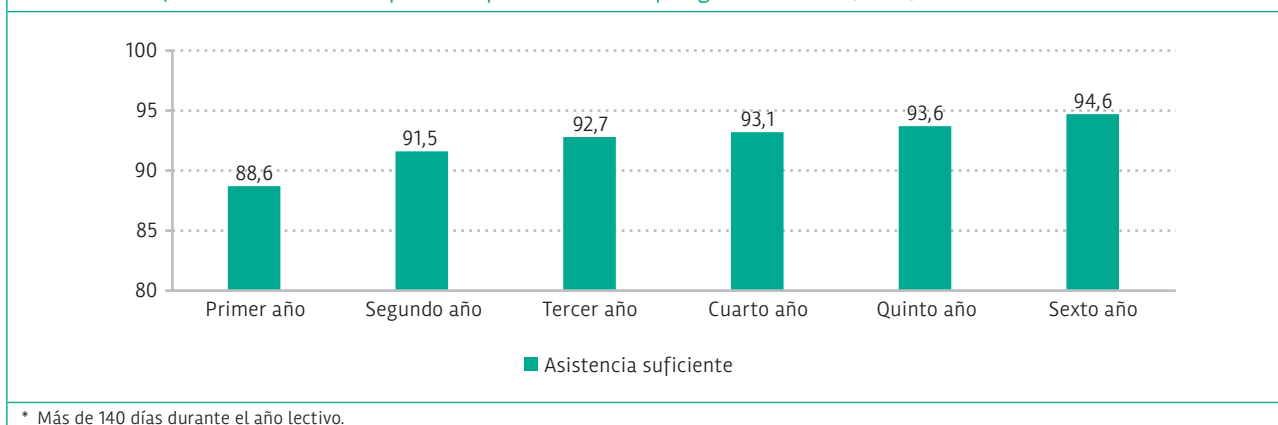
## Educación primaria

En el año 2013 se encontraban matriculados 315 000 niños en la educación primaria (INEED, 2014, 101). Como se marca en el informe, los elementos que más afectan el logro de las trayectorias escolares son la inasistencia y la repetición.

En cuanto a la primera, se puede observar en el gráfico 3 que la «asistencia suficiente» (concurencia mayor a 140 días durante el año lectivo) aumenta de acuerdo al grado escolar. En el año 2012, en el primer grado la asistencia suficiente alcanzó el 88,6 %, y en sexto grado el 94,6 %. Por otra parte, la asistencia se ha mantenido estable durante toda la década anterior, por lo menos para el primer grado, aunque con algunos picos como en el año 2009, cuando el porcentaje de inasistencia trepó al 15 %.

**GRÁFICO 3**

Asistencia suficiente a enseñanza primaria pública común<sup>1</sup> por grado escolar (en %). Año 2012

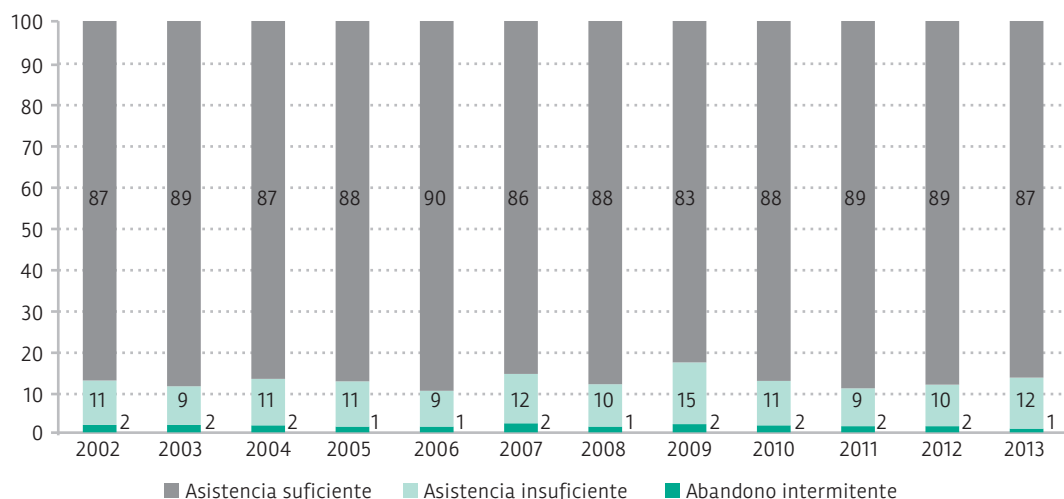


\* Más de 140 días durante el año lectivo.

Fuente: : Extraído de INEED (2014, 102) con base en el Monitor Educativo de Primaria de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.

**GRÁFICO 4**

Distribución de alumnos en primer grado de primaria común pública, por año lectivo, según nivel de asistencia\* (en %). 2002–2013



\* Extraído de INEED (2014, 102) con base en el portal Monitor Educativo de Primaria de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.

Fuente: Abandono intermitente: menos de 70 días de asistencia durante el año lectivo; asistencia insuficiente: entre 70 y 140 días. Asistencia suficiente: más de 140 días durante el año lectivo.

**TABLA 9**

Porcentaje de asistencia insuficiente\* de primero a sexto grado en escuelas comunes de educación primaria pública según departamento (en %). 2004–2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Montevideo	8,7	8,4	7,0	9,1	9,4	11,7	9,6	8,1	9,0	15,6	12,2
Artigas	6,0	6,7	4,8	5,9	5,3	8,9	5,4	5,7	6,0	6,1	12,1
Canelones	7,5	7,1	6,0	7,9	6,4	10,0	7,4	6,2	7,6	9,7	8,1
Cerro Largo	6,0	6,0	5,0	6,8	5,9	11,5	6,5	4,9	4,7	4,4	7,1
Colonia	2,8	3,2	2,4	3,7	2,9	6,0	3,8	3,2	3,5	2,2	3,2
Durazno	6,7	5,8	5,0	10,4	6,5	11,4	7,6	6,6	6,6	5,7	10,8
Flores	4,0	2,9	2,8	4,0	3,8	7,8	4,3	4,2	3,8	2,8	3,8
Florida	5,2	5,5	4,8	6,5	5,0	10,0	6,3	5,0	5,6	3,6	4,8
Lavalleja	4,4	5,1	5,0	7,2	5,8	9,6	7,5	5,1	4,6	3,4	5,1
Maldonado	6,7	8,6	6,2	8,4	6,0	11,9	7,7	6,8	5,4	5,4	6,2
Paysandú	6,4	7,2	5,3	7,1	5,1	10,2	7,1	5,3	5,3	4,0	5,8
Río Negro	4,6	4,5	4,6	7,1	3,5	6,0	5,0	3,3	3,3	3,4	6,4
Rivera	7,3	6,6	5,6	7,4	6,4	12,6	5,6	4,3	3,9	4,8	10,1
Rocha	6,5	5,0	4,5	7,1	5,6	9,5	5,7	6,0	5,5	6,0	5,9
Salto	6,5	6,3	5,4	7,4	5,8	11,7	5,7	6,2	5,5	5,6	9,6
San José	6,5	6,6	4,8	6,2	4,3	8,3	5,6	4,7	5,4	4,5	6,0
Soriano	4,2	4,7	4,3	6,1	4,0	8,6	4,9	3,4	4,4	3,5	7,1
Tacuarembó	4,1	4,4	3,3	4,6	4,1	7,5	3,9	3,5	3,4	3,3	4,1
Treinta y Tres	5,3	4,9	3,7	6,3	4,8	6,7	5,4	3,8	3,6	4,3	5,5
Total país	6,9	6,8	5,6	7,6	6,6	10,3	7,2	6,1	6,6	8,7	8,7

\* Es el porcentaje de alumnos que asistieron entre 70 días y 140 días en el año, calculado sobre la matrícula final.

Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.



**TABLA 10**

Porcentaje de repetición en escuelas comunes de educación primaria pública según grado (2002, 2008 y 2014) (en %)\*

	2002	2008	2014
Primero	20,1	13,8	13,4
Segundo	12,8	7,9	6,9
Tercero	9,3	5,6	4,5
Cuarto	7,5	4,4	3,0
Quinto	5,9	3,6	2,4
Sexto	2,7	1,7	1,2
Total (primero a sexto)	10,3	6,2	5,2

\* Es el porcentaje de alumnos repetidores en cada grado, calculado a partir de la matrícula final.

Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

El análisis a escala departamental muestra que, estructuralmente, Montevideo y Canelones, más allá de lo que sucedió en el año 2014, han tenido los mayores porcentajes de inasistencia entre el primer y sexto grado en el período 2004–2014 (véase tabla 9). Durazno y Maldonado durante varios años estuvieron también con índices de inasistencia altos aunque de forma más intermitente.

**TABLA 11**

Porcentaje de repetición de primero a sexto grado en escuelas comunes de educación primaria pública según departamento (2004–2014) (en %)\*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Montevideo	10,6	9,5	9,2	9,2	8,2	8,6	8,9	9,2	8,5	8,3	8,0
Artigas	7,9	7,4	7,9	7,2	3,5	4,2	3,4	3,3	2,5	3,0	2,1
Canelones	9,5	9,1	9,3	8,7	6,7	7,3	6,7	6,6	6,3	6,3	5,9
Cerro Largo	7,0	7,3	8,0	7,8	7,1	6,9	8,4	6,3	5,2	4,8	5,3
Colonia	4,0	4,5	4,6	4,4	2,5	3,2	2,9	3,1	3,2	2,7	2,8
Durazno	7,1	7,0	6,5	5,3	4,4	2,9	2,7	3,3	1,3	1,9	0,8
Flores	5,2	4,2	4,1	3,5	1,4	3,1	1,5	1,8	1,0	0,9	0,8
Florida	5,6	5,0	5,7	5,0	4,1	3,7	4,4	4,8	4,1	3,9	3,1
Lavalleja	4,5	6,8	5,5	5,9	4,8	4,7	5,5	4,7	4,8	4,2	1,6
Maldonado	7,8	7,6	7,2	6,9	5,2	5,1	4,6	4,3	3,4	7,8	3,7
Paysandú	7,7	7,5	8,1	8,4	7,5	6,3	6,5	5,2	4,8	4,7	4,3
Río Negro	8,9	7,9	7,5	8,0	5,5	5,0	5,1	4,7	2,8	3,7	4,4
Rivera	8,6	6,8	6,4	5,9	4,8	4,5	3,5	3,4	2,5	2,5	2,4
Rocha	5,2	3,9	4,4	4,3	3,6	2,8	2,7	3,2	3,7	2,4	3,1
Salto	7,9	8,3	7,2	7,9	5,7	6,7	5,9	5,8	6,2	5,1	5,3
San José	9,6	10,0	9,7	9,8	7,3	6,0	5,3	5,1	5,0	4,8	4,5
Soriano	5,8	7,1	7,1	6,5	4,2	4,5	3,6	4,1	4,5	3,8	3,0
Tacuarembó	7,3	5,6	4,9	4,1	2,7	2,8	3,0	2,1	1,8	2,1	2,4
Treinta y Tres	6,6	6,5	6,3	5,3	4,8	3,6	3,5	2,7	2,0	1,9	2,4
Total país	8,6	8,1	7,9	7,7	6,2	6,3	6,2	6,1	5,6	5,4	5,2

\* Es el porcentaje de alumnos repetidores en cada grado, calculado a partir de la matrícula final.

Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

En cuanto al porcentaje de repetición se observa un comportamiento similar. En primer lugar, el porcentaje de repetición disminuye a medida que aumenta el grado escolar; por ejemplo, en 2014 la repetición representó el 13,4 % de la matrícula para el primer grado y 1,2 % en sexto grado. A su vez, la tendencia marca un leve pero sistemático descenso de la repetición de primaria pública, donde las tasas pasaron de 10,3 % en 2002 a 5,2 % en 2014 (véase tabla 10).

Las estadísticas por departamento indican la misma problemática evidenciada respecto de las inasistencias. Los departamentos con mayores porcentajes de repetición son Montevideo y Canelones, que han tenido tasas de repetición sistemáticamente por encima de la media nacional. Cerro Largo y Salto también muestran peor desempeño que el resto, con varios períodos de tasas de repetición superior a la media del país (véase tabla 11).

### Educación media

Tal como se documenta en el mencionado informe de INEED (2014), el tránsito de primaria a secundaria representa una ruptura fuerte en términos del formato institucional en que se imparten las clases, e implica cambios en el tipo de vínculo alumno–docente. Esto obedece a que en secundaria,

**TABLA 12**

Tasas brutas de matriculación<sup>1</sup> en educación media básica por año, según grado lectivo<sup>2</sup> (en %). 2006–2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primero	110	111,4	122,3	121,6	120,9	125,4	126,7	129,7
Segundo	93,8	93,2	99,2	104,7	104,2	106,9	108,7	110,6
Tercero	92,2	90	91,6	95,9	98,9	103	104	107,7
Total	98,7	98,3	104,4	107,4	108	111,7	113	115,8

\* Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresado en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza (UNESCO, 2009).

\*\* Según el CETP no se cuenta con información por grado para el nivel. Se optó por distribuir la matrícula de todo el nivel en cada grado en la misma proporción que se distribuye en secundaria.

Fuente: INEED (2014) con base en el Observatorio de la Educación, de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN, y proyecciones de población al 30 de junio de 2013 del INE (consulta agosto de 2014).

**TABLA 13**

Tasas brutas<sup>1</sup> y netas<sup>2</sup> de asistencia en la educación media por año, según tramo etario (en %). 2006–2014<sup>3</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasas brutas (12 a 17 años)	92,8	91,1	91,0	96,2	94,4	98,5	99,5	101,0	103,8
Tasas netas (12 a 17 años)	71,1	70,4	70,0	74,0	74,3	76,0	76,7	77,4	78,5
Tasas brutas (12 a 14 años)	95,7	93,9	94,1	100,3	103,5	108,2	109,7	107,8	108,7
Tasas netas (12 a 14 años)	67,4	67,5	67,1	70,2	73,0	74,2	74,1	75,3	76,2
Tasas brutas (15 a 17 años)	68,9	66,1	61,3	63,9	60,5	62,7	63,0	68,7	70,7
Tasas netas (15 a 17 años)	42,1	41,7	38,3	40,2	39,4	39,5	39,6	43,1	43,7

\* La tasa bruta de asistencia es el total de asistentes al subsistema específico (inicial, primaria, secundaria primer ciclo, secundaria segundo ciclo, enseñanza media total) sin importar su edad, sobre la población en el grupo de edades respectivo (12–14, 15–17 y 12–17).

\*\* La tasa neta de asistencia es el total de asistentes, en el grupo de edades determinado, al subsistema específico (inicial, primaria, secundaria primer ciclo, secundaria segundo ciclo, enseñanza media total) sobre la población en el grupo de edades respectivo (12–14, 15–17 y 12–17).

\*\*\* Por modificaciones introducidas en el cuestionario de la ECH 2008 no se considera la información correspondiente al mes de enero.

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay – OPP con base en el Observatorio de la Educación, de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN, a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (consulta agosto de 2015).

a diferencia de lo que sucede en primaria, el alumno pasa a tener un régimen de materias, en muchos casos con poca vinculación entre ellas, se fragmenta el horario educativo en módulos de 45 minutos, cada materia tiene su propio docente, los cuales muchas veces trabajan con métodos y prácticas diferentes, etc. Esto genera que el pasaje de primaria a secundaria presente muchos desafíos, tanto para los alumnos como para el sistema educativo en su conjunto.

Para visualizar estos cambios se puede observar un primer indicador: la tasa de matriculación bruta. La última década muestra que esta tasa ha aumentado de forma sistemática, pero que, considerando un mismo año, desciende fuertemente al pasar de primero a segundo grado (véase tabla 12).

En el mediano plazo la tasa de asistencia neta en la educación media ha crecido. Este crecimiento se explica por el incremento de los asistentes a educación media básica. De lo que se deduce de la tabla 13, para los jóvenes de 12 a 14 años la tasa neta de asistencia ha crecido 13,1 % entre el año 2006 y 2014. Mientras que para aquellos de 15 a 17 años se ha mantenido prácticamente incambiada, con un

crecimiento de apenas 3,6 %. Para la educación media en su conjunto (12 a 17 años) el crecimiento es de 10,3 % en el mismo período. Las tasas brutas de asistencia (que toman en cuenta a todos los jóvenes que asisten a un centro educativo, independientemente del grupo etario al que pertenecen, sobre la población total del grupo etario correspondiente) tuvieron prácticamente el mismo comportamiento.

De todas formas, el problema se evidencia en el dato absoluto y no tanto observando la tendencia. En ese sentido, como se muestra en la tabla 13, en el año 2014 solo cuatro de cada diez jóvenes de 15 a 17 años asisten al ciclo que les corresponde para su edad (situación que se mantiene incambiada desde el año 2006).

Los datos sobre culminación de los niveles básico y superior muestran una realidad que no ha cambiado en los últimos años: tan solo la mitad de los jóvenes de entre 15 a 17 años terminó el ciclo básico. En 2013, solo siete de cada diez jóvenes de 24 a 29 años había culminado ciclo básico.

**TABLA 14**

Culminación de educación media básica por año según tramos de edad seleccionados (en %). 2006–2013\*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15 a 17	52	51,2	52,3	52,2	50,2	51,3	51,9	53,3
18 a 20	67,4	68,5	68,7	68	66,8	68,3	69,7	68,1
21 a 23	67,3	68,2	69,1	68,9	69,9	72,3	72,2	71,5
24 a 29	63,9	64,6	63,1	65,2	64,3	70,6	71,5	69,9

\* Por modificaciones introducidas en el cuestionario de la ECH 2008 no se considera la información correspondiente al mes de enero.

Fuente: INEED (2014) con base el Observatorio de La Educación, de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN a partir de la ECH del INE.

**TABLA 15**

Culminación de educación media superior por año según tramos de edad seleccionados (en %). 2006–2013\*

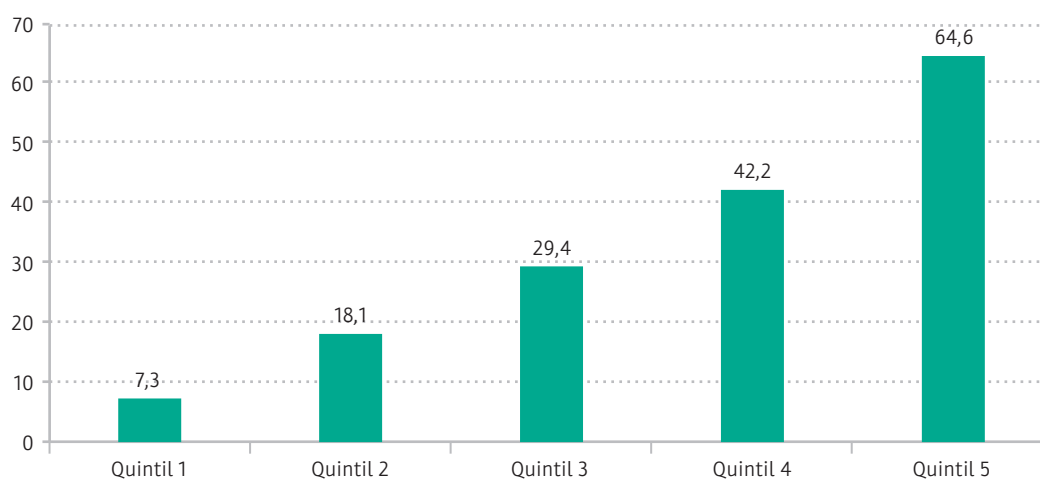
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
18 a 20	23,9	25,8	27,9	26	25,3	28,2	28,4	27,8
21 a 23	35,4	34,8	36,1	35,2	35,8	39,9	38,3	39
24 a 29	33,8	35,1	36,9	37,5	34,9	40,7	40,6	39,3
30 a más	23,9	24,8	25,3	26,1	25,5	26,5	27,7	27,6

\* Por modificaciones introducidas en el cuestionario de la ECH 2008 no se considera la información correspondiente al mes de enero.

Fuente: INEED (2014) con base en el Observatorio de La Educación, de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN, a partir de la ECH del INE.

**GRÁFICO 5**

Culminación de educación media superior de población de 18 a 20 años de edad, por quintiles de ingreso de los hogares\* (en %). 2012 y 2013



\* Los ingresos per cápita con valor locativo de los hogares fueron deflactados a enero de 2012. Se construyeron quintiles de ingresos imputando los empates al primero de los dos quintiles donde se producen.

Fuente: Extraído de INEED (2014, 114) con base en la ECH 2012–2013 del INE.

Según datos del INEED (2014, 110), de un grupo seleccionado de países de América Latina, Uruguay es el que tiene la menor proporción de jóvenes que lograron terminar nueve años de educación. Las cifras muestran que solo 48 % de los jóvenes uruguayos entre 15 y 17 años había aprobado nueve años de educación formal, mientras que para Brasil esta cifra era de 61 %, en Argentina 73 % y en Chile 88 %.<sup>12</sup>

En cuanto a la educación media superior, las cifras son más preocupantes aun: para el año 2013 menos de tres de cada diez jóvenes de 18 a 20 años habían culminado el liceo. La cifra aumenta al analizar el tramo de 24 a 29 años de edad, que pasa a cuatro de cada diez jóvenes. Pero cae, nuevamente, en el tramo de 30 y más años de edad, a poco menos de tres cada diez jóvenes, como se indica en la tabla 15.

Tomando en cuenta la región y basándose en datos de 2011 se observa que Uruguay tiene las peores cifras de culminación de educación media superior formal (INEED, 2014, 116). Si se analiza la población entre 18 y 20 años, en Uruguay solamente 28 % tiene aprobados 12 años de educación formal. En Paraguay la cifra asciende a 43 %, en Brasil a 47 %, en Argentina 48 %, en Bolivia 56 % y Chile 76 %.

Las estadísticas dan cuenta, además, de una muy fuerte segmentación sociocultural. En el quintil de ingresos más pobre, tan solo siete de cada 100 jóvenes de 18 a 20 años terminaron 12 años de educación, mientras que para el quintil más rico, 65 de cada 100 jóvenes han culminado la educación media superior.

## Salud

A partir del año 2005 se comenzó a implementar la reforma del Sistema de Salud en Uruguay. Esta reforma se consolida a través de la ley 18 211, mediante la cual se creó el Sistema Nacional Integrado de Salud (enero 2008). En su artículo 1, la ley «reglamenta el derecho a la protección de la salud de todos los habitantes residentes en el país y establece condiciones para su acceso a servicios integrales de salud».

A partir de dicha ley también se creó el Seguro Nacional de Salud (SNS). Este se financia a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y la Junta Nacional de Salud (JUNASA), creada por dicha ley, la cual está a cargo de su administración.

El Sistema Nacional Integrado de Salud está constituido por los sectores público y privado. En el sector público, el principal prestador es la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), que comprende hospitales, centros de salud y policlínicas, y atiende principalmente a personas de escasos recursos sin cobertura de la seguridad social. Otros proveedores dirigidos a públicos específicos son la Sanidad de las Fuerzas Armadas, que depende del Ministerio de Defensa, y la Sanidad Policial, que depende del Ministerio del

Interior. Lo conforman también la Universidad de la República a través del Hospital de Clínicas, que brinda atención a afiliados de ASSE en los tres niveles de atención, y el Banco de Previsión Social a través del Servicio Materno Infantil, que brinda cobertura a través de seis centros de atención y está dirigido a las embarazadas y niños/as beneficiarios del seguro de enfermedad que no cuentan con cobertura dentro del sector privado. También el Banco de Seguros del Estado brinda asistencia a todas las personas que sufren accidentes laborales. Son parte del sector público, también, las empresas o entes públicos que brindan sus propios servicios de salud. Y finalmente todas las policlínicas de las intendencias municipales que cuentan con atención en el primer nivel mediante convenios con ASSE.

Por su parte, el subsector privado está constituido por las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) —instituciones sin fines de lucro—, que brindan servicios de salud integrales mediante prepago y comprenden a más de 40 prestadores. Además existen siete seguros privados que brindan servicios integrales de salud en modalidad prepago —instituciones con fines de lucro— (OPS/OMS, 2009, 2), los cuales están básicamente concentrados en Montevideo.

Actualmente la cobertura de salud en Uruguay es universal, independientemente del departamento que se considere, y alcanza, según cifras de la Encuesta Continua de Hogares del INE, al 98 % de la población.

En cuanto al tipo de sistema (privado o público), y como se puede apreciar en la tabla 16, los sistemas de atención privados en Montevideo atienden al 75 % de la población. Lo mismo sucede en varios departamentos del resto del país. Las IAMC atienden a más del 60 % de la población de Maldonado (68 %), Canelones (64,9 %), Colonia (64,7 %) y San José (61,5 %).

Por su parte, en los departamentos al norte del Río Negro y en Cerro Largo y Treinta y Tres, la mayoría de la población se atiende a través del sistema público (tanto mediante el MSP como Sanidad Militar y Policial). En los restantes departamentos los sectores público y privado tienen una cobertura similar.

La tabla 17 muestra la tasa de mortalidad infantil (TMI). Como lo indica el informe «Mortalidad infantil en Uruguay 2012» (MSP, 2012, 26) la TMI «depende de numerosos factores relacionados no solo con los servicios de atención a la salud sino con las condiciones sociales». El indicador muestra el número de muertes de niños menores a un año por cada mil nacidos vivos (NV). El informe destaca que en Uruguay la TMI ha descendido desde el año 1990 al año 2012 de 20,6 a 9,3 por mil nacidos vivos.

La distribución territorial es de difícil valoración si se analiza anualmente debido al bajo número de nacimientos por año, por ese motivo se toman en cuenta promedios trienales. La TMI descendió de 11,8 por mil NV a 9,0 por mil NV en los trienios 2005–2007 y 2011–2013, respectivamente.

12 Para el resto de los países seleccionados en el informe se encuentran las siguientes cifras: Colombia (51 %), Paraguay (52 %), Bolivia (64 %), y Perú (71 %).

TABLA 16

Porcentaje de personas con cobertura de salud por tipo de atención según departamento (en %). Año 2014

	ASSE (incluye H. de Clínicas)	IAMC	Seguro privado	Hospital Policial / Hospital Militar	BPS	Policlínica municipal	Otro sistema de salud	Sin cobertura
Montevideo	18,9	70,2	4,7	6,8	0,2	1,2	1,5	1,8
Artigas	57,2	35,1	0,0	9,2	0,3	0,7	3,5	1,3
Canelones	26,9	64,9	1,5	6,7	0,6	1,2	2,5	2,2
Cerro Largo	48,2	42,3	0,2	10,1	0,2	1,3	4,2	0,6
Colonia	32,5	64,7	0,4	3,6	0,6	0,0	4,8	0,6
Durazno	37,3	53,9	0,6	11,3	0,1	0,0	0,3	1,0
Flores	36,2	55,5	0,1	9,9	0,0	0,0	0,0	0,7
Florida	42,1	51,9	1,0	6,9	0,3	0,3	3,6	0,7
Lavalleja	35,1	58,0	0,2	9,1	0,3	0,4	7,4	1,5
Maldonado	25,6	68,0	1,1	3,7	0,2	12,6	2,6	3,4
Paysandú	48,1	48,2	0,4	2,7	0,2	0,2	1,6	1,2
Río Negro	52,7	42,1	0,3	5,9	0,2	0,0	3,0	0,9
Rivera	44,4	46,4	0,1	9,6	0,3	0,9	5,7	0,8
Rocha	40,6	51,2	0,2	9,7	0,2	1,9	1,0	1,5
Salto	50,2	46,6	0,1	4,0	0,3	0,2	6,3	0,8
San José	32,6	61,5	0,1	6,1	0,0	0,0	1,0	1,2
Soriano	40,5	53,5	0,2	5,9	0,4	0,1	6,6	1,5
Tacuarembó	56,5	34,9	0,1	9,2	0,1	0,2	0,9	0,8
Treinta y Tres	47,6	43,3	0,9	8,9	0,4	1,9	2,4	0,4
Total país	30,3	61,3	2,3	6,7	0,3	1,5	2,5	1,7

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, OPP, con base en la Encuesta Continua de Hogares del INE.

TABLA 17

Tasa de mortalidad infantil (cada mil nacidos vivos) según departamento. Promedios trienales\*

	Promedio 2005– 2006–2007	Promedio 2008– 2009–2010	Promedio 2011–2012– 2013
Montevideo	12	9,1	7,3
Artigas	12,3	9,3	8,8
Canelones	11,8	8,7	8,7
Cerro Largo	18,7	11,4	10,2
Colonia	11,7	4,9	7,3
Durazno	7	10,1	6,4
Flores	12,5	7	6,1
Florida	11	8,4	6,8
Lavalleja	11,2	7,8	8,4
Maldonado	11,1	7,4	4,7
Paysandú	10,4	9,3	8,4
Río Negro	9,5	7,7	10,2
Rivera	14,6	8,6	10,7
Rocha	10,6	10,2	8,1
Salto	12,7	12,5	10,6
San José	9,9	8,2	7,3
Soriano	11	8,4	9,2
Tacuarembó	8,1	7,4	6,7
Treinta y Tres	18	8,1	5,3
Total	11,8	9,3	9

\* Niños menores a un año.

Fuente: Elaboración DINEM/MIDES con base en MSP.

En el último trienio Maldonado presenta la TMI más baja del período, con 4,7 cada mil NV, y en el otro extremo se encuentra Rivera con 10,7 cada mil NV. Otro aspecto importante es que en todos los departamentos se ha reducido, destacando los casos de Cerro Largo y Treinta y Tres, con reducciones significativas.

Los datos a nivel regional muestran a Uruguay en una posición relativa favorable respecto de este indicador, manteniéndose constante durante el período 2000–2015. Al analizar la información se observa que para el quinquenio 2000–2005 Uruguay se encontraba entre los países con menor mortalidad infantil, ubicándose en el puesto 13 de un total de 39 países de América Latina y el Caribe. En el quinquenio 2005–2010 pasó a ocupar la posición 14, manteniéndose en el mismo lugar para el quinquenio 2010–2015.<sup>13</sup>

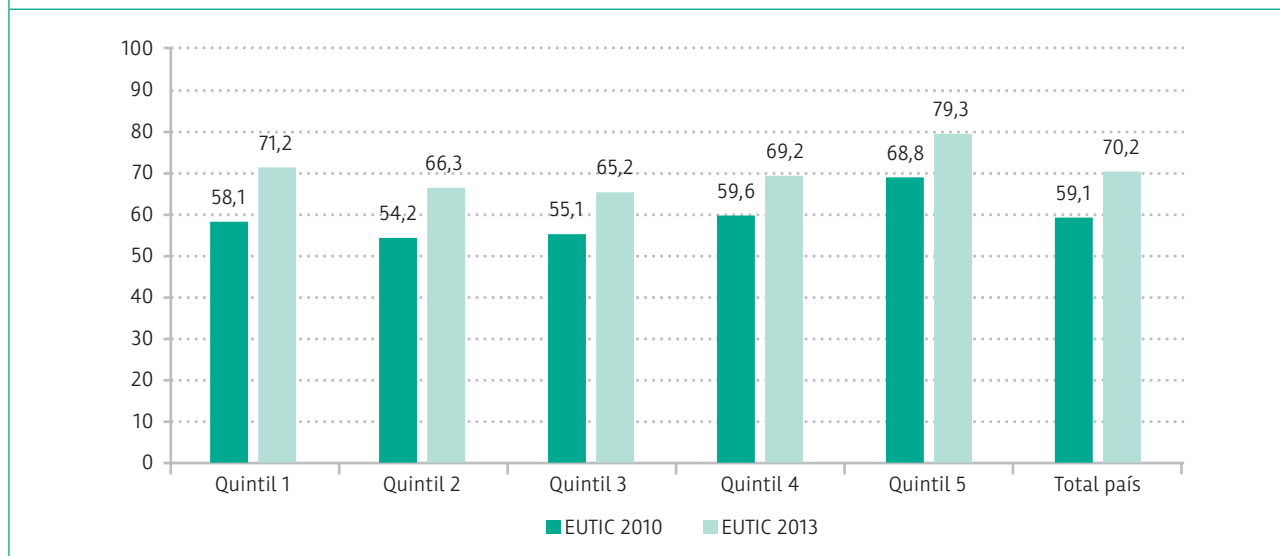
### Tecnologías de la información

El crecimiento económico se encuentra fuertemente determinado por la incorporación de capital fijo y de tecnología, lo que en la literatura especializada se denomina progreso técnico. En ese sentido, las tecnologías de la información (TI) han tenido un papel fundamental en la incorporación de progreso técnico pero también han

13 Cálculos propios con base en cifras extraídas de CEPALSTAT. [Consulta en línea, fecha: 30/10/2015. Disponible en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=14&idioma=e>]

GRÁFICO 6

Porcentaje de hogares urbanos con computador, por quintiles de ingresos per cápita (en %). 2010 y 2013



Fuente: INE (EUTIC y ECH). Nota: el universo de estudio de la EUTIC es el conjunto de todos los hogares y personas de 6 años o más, residentes en viviendas particulares en las localidades del país de 5 000 y más habitantes.

TABLA 18

Porcentaje de hogares con acceso a Internet, según departamento. Años 2006, 2009 y 2013 (en %)

	2006	2009	2013
Montevideo	21,4	37,8	62,9
Artigas	5,2	11,0	38,8
Canelones	8,9	25,6	51,3
Cerro Largo	5,4	14,0	30,8
Colonia	11,1	20,8	51,8
Durazno	6,7	17,7	38,4
Flores	7,5	17,8	46,8
Florida	7,7	13,8	45,5
Lavalleja	6,6	15,0	45,7
Maldonado	11,0	33,1	52,3
Paysandú	8,3	19,9	43,3
Río Negro	6,0	19,9	45,7
Rivera	5,3	14,0	38,8
Rocha	4,4	16,0	41,9
Salto	7,9	18,1	44,2
San José	5,3	16,5	45,7
Soriano	7,8	18,6	46,3
Tacuarembó	5,0	12,4	33,0
Treinta y Tres	5,3	15,1	41,1
Total	13,5	27,7	52,8

Fuente: Elaboración DINEM/MIDES con base en ECH/INE.

generado un cambio profundo en las formas de comunicación y en las sociedades en su conjunto. Por tanto el acceso de las personas a estas tecnologías es fundamental para comprender las dinámicas de desarrollo actuales de las sociedades. Esta correlación entre TIC y desarrollo se ha manifestado a través de la relevancia que los distintos gobiernos le vienen dando al tema a través de su incorporación en la agenda pública, lo que en Uruguay se ha plasmado en las políticas de gobierno electrónico implementadas y en el desarrollo de políticas públicas de inclusión digital (Plan Ceibal).<sup>14</sup>

Como describen Peres y Hilbert (2009, 54), «la brecha digital interna de los países es el resultado de desigualdades económicas y sociales preexistentes». En este sentido es importante visualizar en qué condiciones se encuentran los distintos departamentos del país en cuanto al acceso a las tecnologías.

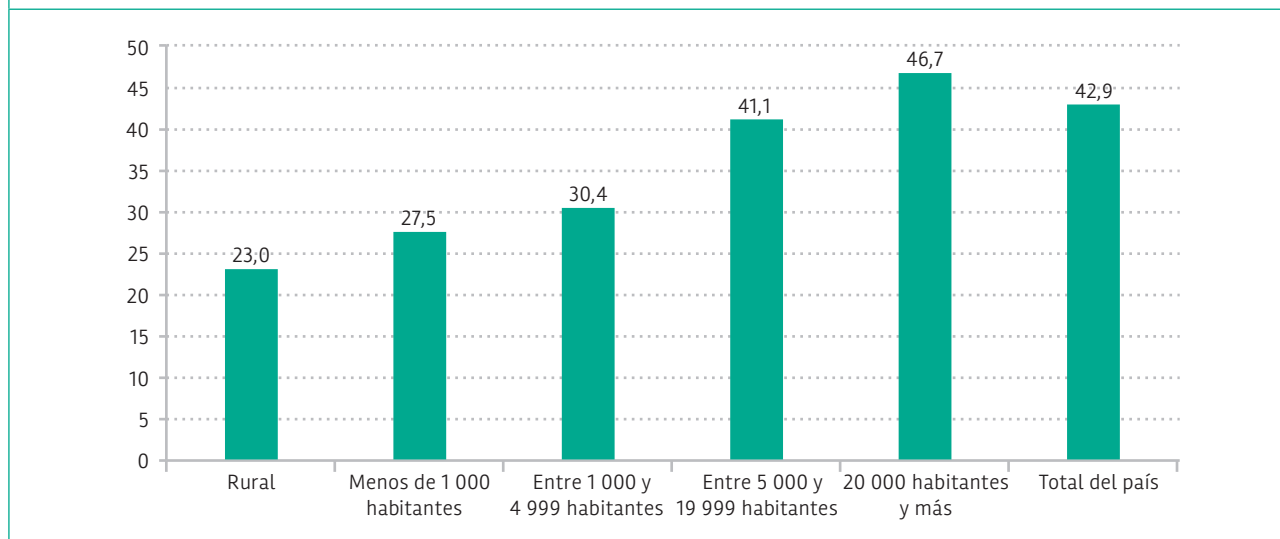
La AGESIC a través del INE ha desarrollado en dos oportunidades la Encuesta sobre Usos de las Tecnologías de la Información y Comunicación (EUTIC). Esta encuesta si bien tiene cobertura geográfica para el país urbano, representa la mejor estimación sobre la temática desarrollada hasta el momento por Uruguay.

En ese sentido, se puede observar que para el año 2013, siete de cada diez hogares urbanos tienen computador de escritorio, laptop, y/o tableta. Para Montevideo la cifra es de 76,2 % y en el interior urbano 64,6 %. En 2010 la

14 Véase AGESIC (2013) «Informe sobre tendencias 2013». Disponible en: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3558/1/agesic/informe-sobre-tendencias-2013.html>

GRÁFICO 7

Porcentaje de hogares con conexión a Internet, por tipo de localidad (en %). Año 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay – OPP, basada en el Censo 2011 (INE).

proporción de hogares con computador era de 59,1 %. En una comparación por quintiles de ingresos se observa que el acceso al computador se comporta en forma de curva en U, se encuentra extendido y se ha consolidado en toda la población, más allá de la condición económica del hogar.

Uruguay se ha caracterizado por tener altos niveles de tenencia de computador respecto de los países de la región. En cifras de la CEPAL, se observa que Uruguay ha estado entre los cinco países con mayor tenencia de computador desde 2001 a 2014.<sup>15</sup>

Otro indicador para medir la brecha digital es el acceso a Internet. La tabla 18 resume el porcentaje de hogares con acceso a la red entre los años 2006 a 2013 según departamento, con base en datos de la ECH. El crecimiento en los últimos años del acceso de la población a Internet es indiscutible, los resultados muestran que en 2006 tan solo 13 % de los hogares accedía, mientras que en 2013 se ha extendido a más de la mitad de los hogares uruguayos.

No obstante, la situación de Cerro Largo es preocupante con respecto al resto. Solo el 30,8 % de los hogares tiene acceso. También los departamentos de Tacuarembó, Rivera, Durazno y Artigas cuentan con una penetración muy baja de Internet, menor al 40 % en todos los casos.

Como se ilustra en el gráfico 7, existen fuertes inequidades territoriales en el acceso a Internet. Si dividimos el territorio en función del tipo o tamaño de la localidad, se encuentra que las personas que viven en localidades más

chicas tienen muchas más restricciones que las que viven en grandes ciudades. La penetración de Internet en el medio rural (23,0 %) representa la mitad de la existente en las ciudades de más de 20 000 habitantes (46,7 %).

Por último, cabe destacar que nuestro país se encuentra entre los de mayor penetración de Internet en la región, ocupando el primer lugar desde 2010 a 2014, según datos de CEPAL.<sup>16</sup>

## Mecanismos institucionales territoriales

La dimensión de institucionalidad de la cohesión territorial describe los mecanismos que existen en el país que apuntan a la disminución de la exclusión a nivel nacional y regional (CEPAL, 2007). La CEPAL profundiza en la definición de esta dimensión aclarando que «Al componente mecanismos institucionales de inclusión–exclusión corresponden las acciones ejecutadas por los distintos actores institucionales y que pueden repercutir en la estructura de oportunidades, en la acumulación de ventajas y desventajas y en los procesos y resultados de inclusión–exclusión» (CEPAL, 2007, 57). Específicamente, el rol de la dimensión institucional para la cohesión territorial apunta a dar cuenta de los mecanismos institucionales existentes para disminuir los niveles de inequidades espaciales. También brinda información sobre el éxito diferencial de las políticas apuntadas a la reducción de las diferencias, mostrando resultados específicos entre territorios.

15 Cálculos propios con base en cifras extraídas de CEPALSTAT. [Consulta en línea, fecha: 30/10/2015. Disponible en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1875&idioma=e>]

16 Cálculos propios con base en cifras extraídas de CEPALSTAT. [Consulta en línea, fecha: 30/10/2015. Disponible en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1877&idioma=e>]

Las dimensiones del componente de mecanismos institucionales que se incluyen en este documento son el proceso de municipalización, el funcionamiento del sistema democrático y del Estado de derecho (lucha contra la corrupción, equidad en la administración de justicia, políticas de seguridad humana) y las políticas públicas.

Las fuentes de datos utilizadas a lo largo de la siguiente sección son una encuesta cara a cara a nivel nacional realizada para Uruguay Integra por Equipos Mori con representatividad a diferentes escalas poblacionales (la ficha técnica se presenta en la sección metodológica del presente documento), y un segundo relevamiento también realizado por Equipos Mori en el marco de su monitor regular de opinión pública, representativa a nivel nacional, encuestas de opinión pública a nivel latinoamericano y fuentes de datos censales publicados por el Observatorio Territorio Uruguay. Según la disponibilidad de datos y la relevancia de la dimensión a analizar se va fluctuando de fuente de datos, siendo especificada en cada cuadro.

### Proceso de municipalización

Los municipios se constituyen en Uruguay como un mecanismo institucional para colaborar con la descentralización y el desarrollo local de los territorios. En el año 2009 se aprueba la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (ley 18 567), a partir de la cual se crean los municipios como tercer nivel de gobierno.<sup>17</sup> De acuerdo a la ley vigente (la 19 272), los municipios tienen los siguientes cometidos:

1. Dictar las resoluciones que correspondan al cabal cumplimiento de sus cometidos.
2. Elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones, los que serán propuestos al intendente para su consideración a los efectos de que, si correspondiera, ejerza su iniciativa ante la Junta Departamental.
3. Colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas que se hagan en su jurisdicción.
4. Elaborar programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, todo ello sin perjuicio de las competencias de las autoridades nacionales y departamentales, según las normas vigentes en la materia.

Para este cometido cada Municipio deberá presentar a la población los programas elaborados, en régimen de audiencia pública.

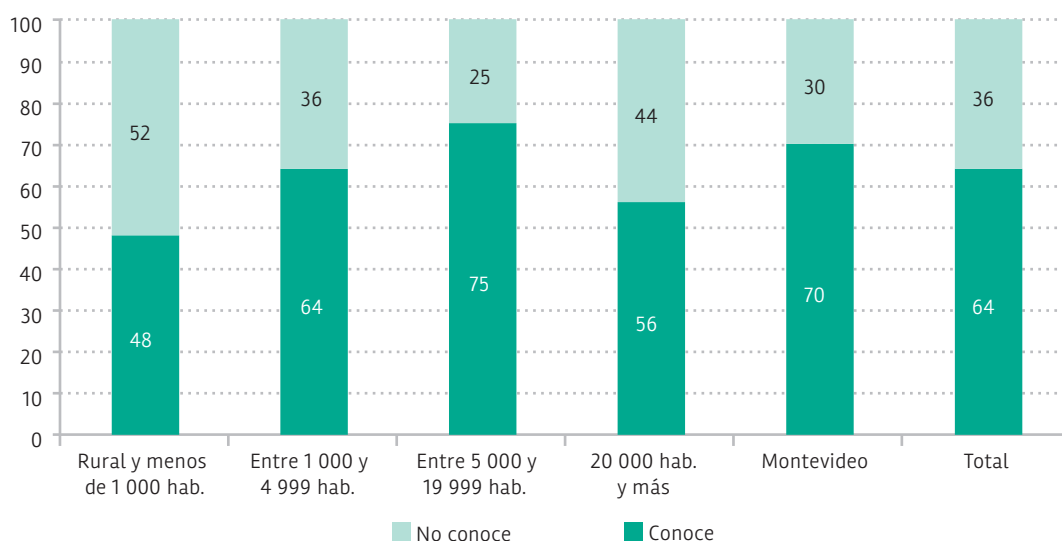
<sup>17</sup> Ley 18 567 y con las sucesivas modificaciones y leyes interpretativas 18 644, 18 653, 18 659 y 18 665, y la circular núm. 8 544 de la Corte Electoral.

5. Adoptar las medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones, especialmente aquellos que tengan valor histórico o artístico.
6. Atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales, sin perjuicio de las potestades de las autoridades departamentales al respecto.
7. Atender los servicios de necrópolis y de recolección y disposición final de residuos que les sean asignados por la Intendencia.
8. Colaborar en la vigilancia de la percepción de las rentas departamentales.
9. Colaborar con las autoridades departamentales dentro de las directrices que estas establezcan en materia de ferias y mercados, proponiendo su mejor ubicación de acuerdo con las necesidades y características de sus zonas, cooperando asimismo en su vigilancia y fiscalización.
10. Colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes o que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la mejora de la gestión de los mismos.
11. Adoptar las medidas que estimen convenientes para el desarrollo de la agropecuaria, el comercio, los servicios y el turismo, en coordinación con el gobierno departamental, y sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia.
12. Formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción, estimulando el desarrollo de actividades culturales locales.
13. Emitir opinión preceptivamente sobre la pertinencia de los proyectos de desarrollo local y regional referidos a su jurisdicción. Dicha opinión no será vinculante y el gobierno municipal dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco días para emitirla.
14. Colaborar en la gestión de los proyectos referidos en el numeral anterior cuando así se haya acordado entre el gobierno departamental y el Poder Ejecutivo, y exista interés, así como capacidad suficiente para el cumplimiento de la actividad por el Municipio.
15. Adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales respectivas en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales, comunicándolas de inmediato al intendente, estando a lo que este disponga.
16. Colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales cuando así se haya acordado entre el gobierno departamental, el Poder Ejecutivo, los entes autónomos o servicios descentralizados.
17. Crear ámbitos de participación social.



GRÁFICO 8

Nivel de conocimiento de la existencia de los municipios\* (en %). Año 2015



\* Surge de las respuestas a la pregunta: «A partir del año 2010 se crearon en Uruguay los municipios, como forma de buscar la descentralización del Estado. Este nuevo nivel de gobierno fue electo en mayo de 2010 y es encabezado por un alcalde y cuatro concejales. ¿Usted ha escuchado hablar de los municipios?».

Fuente: Encuesta cara a cara a nivel nacional realizada por Equipos Mori para la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP.

18. Rendir cuenta anualmente ante el gobierno departamental de la aplicación de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal.
19. Presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de audiencia pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros.
20. Poner en conocimiento del gobierno departamental los incumplimientos que pudieran constatarse respecto de la actuación de las diferentes dependencias departamentales en los temas de competencia municipal.

A partir de las elecciones de mayo de 2015 se crearon 23 municipios nuevos además de los 89 que existían en 2009. Once municipios se instalaron en cumplimiento de la normativa de la ley de 2009, que obliga a crearlos en las localidades con credencial propia y más de 2 000 habitantes, y los restantes se formaron por disposición de la Junta Departamental a iniciativa del intendente. Los municipios creados por normativa fueron los de Isidoro Noblía (Cerro Largo), Colonia Valdense, Florencio Sánchez y Ombúes de Lavalle (Colonia), Fray Marcos (Florida), Ecilda Paullier y Rodríguez (San José), Palmitas y José Enrique Rodó (Soriano), Ansina (Tacuarembó) y José Batlle y Ordóñez (Lavalleja).

Los municipios creados por iniciativa de los intendentes fueron los de 18 de Mayo (subdivide secciones censales de Las Piedras y Progreso, en Canelones), Tambores, Chapicuy,

Lorenzo Geires y Piedras Coloradas (Paysandú), Aceguá, Tupambaé, Plácido Rosas, Arévalo, Arbolito y Ramón Trigo (Cerro Largo), y San Javier (Río Negro).

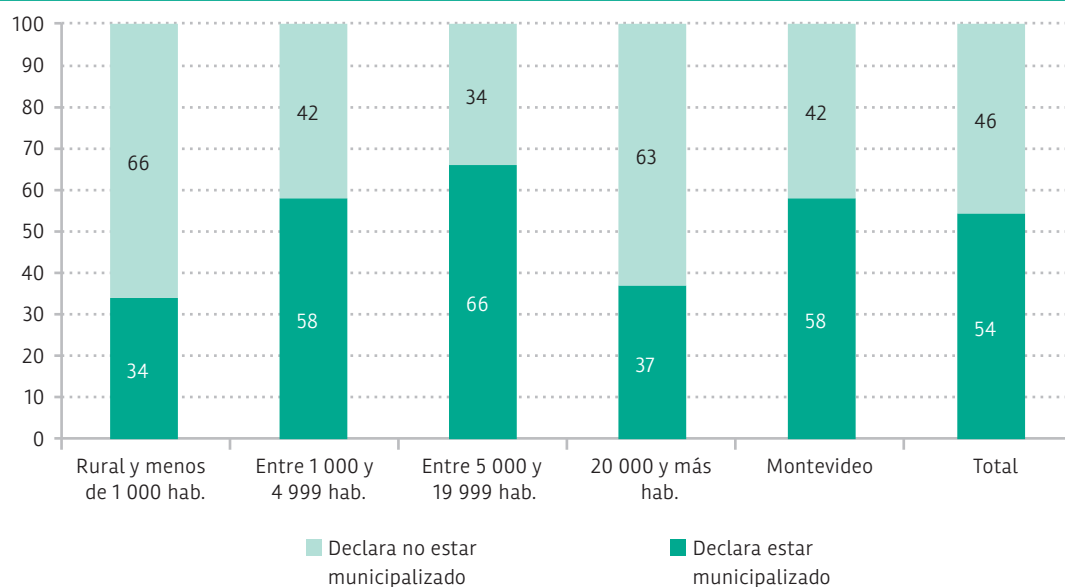
Según cálculos propios y con base en los límites de los municipios brindados por la DINOT, pendientes aún de validación, se observa que la población municipalizada tan solo variaría de 71 % en 2009 a 73 % en 2015.

De acuerdo al reporte «Caracterización sociodemográfica de los municipios», elaborado por el Observatorio Territorio Uruguay, si se toman en cuenta los datos sobre los 89 municipios creados en 2010, se encuentran en un extremo de total municipalización del territorio los casos de Montevideo, Canelones y Maldonado, que dividieron el 100 % de su espacio en municipios. En el extremo opuesto, de mínima municipalización, está Flores con un solo municipio cubriendo un 0,02 % del territorio y 4 % de la población. Otros departamentos, como Salto o Paysandú, si bien dispusieron municipios en buena parte de su territorio, incluyen bajo porcentaje de población. Mientras que otros departamentos que cubrieron muy poca superficie incluyen un porcentaje de población comparativamente más alto, como Soriano.

Entre diciembre de 2014 y enero de 2015 se realizó una encuesta nacional con el fin de conocer la percepción ciudadana en torno al proceso de municipalización. Los resultados presentados en el documento «Municipalización en Uruguay: Percepción ciudadana», muestran que 64 % de la población de 18 años o más conoce su existencia. Esto varía en función del tipo de localidad, contando con más

GRÁFICO 9

Percepción de la pertenencia a un municipio en la población municipalizada\* (en %). Año 2015



\* La base de respondentes se compone por la población que reside en territorios municipalizados. La pregunta realizada fue: «De lo que usted sabe o ha escuchado, esta localidad o barrio ¿pertenece a un municipio?».

Fuente: Encuesta cara a cara a nivel nacional realizada por Equipos Mori para la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP.

visibilidad en las localidades de entre 5 000 y 20 000 habitantes, y en la capital.<sup>18</sup>

Al considerar solamente a los entrevistados que residen en un municipio, cuando se les consulta si el barrio o localidad en la que viven pertenece a uno, los resultados muestran que 54 % de la población municipalizada sabe que vive en un territorio municipalizado. Tal como es esperable, el conocimiento es mayor en las localidades entre 1 000 y 5 000 habitantes (58 %), en las de 5 000 y 20 000 habitantes (66 %) y en Montevideo (58 %).

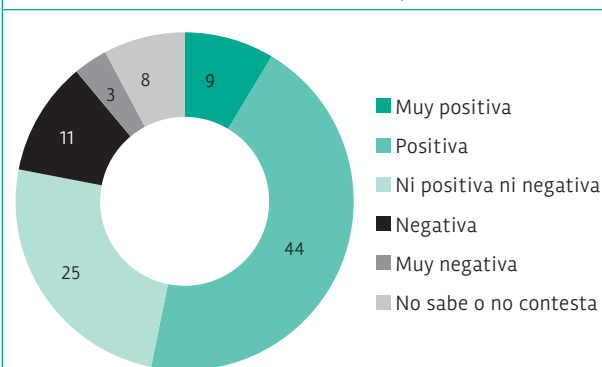
Por otra parte, la evaluación general respecto de la creación de los municipios es mayoritariamente positiva: un 53 % lo evalúa positivamente; hay 14 % de opiniones negativas y 25 % de opiniones neutras.

En la encuesta citada anteriormente los entrevistados fueron consultados sobre si «El gobierno nacional debería transferir mayores responsabilidades a los gobiernos departamentales y municipales». Los resultados muestran que 76 % de la población manifiesta estar de acuerdo con ese concepto. Mientras que con respecto a la afirmación de que «El Estado debería crear más municipios, de forma que todas las personas vivan en un municipio», se encontró un menor apoyo, y presentó opiniones más bien divididas (46 % de acuerdo, 40 % está en desacuerdo).

18 El nivel de conocimiento de la población que vive en territorios de jurisdicción municipal es estadísticamente mayor al nivel de conocimiento de la población que no reside en territorios de jurisdicción municipal (66% vs 57%, respectivamente).

GRÁFICO 10

Evaluación de la creación de los municipios\* (en %). Año 2015



\* La base de respondentes se compone por la población que declara conocer la existencia de los municipios. La pregunta realizada fue: «En términos generales, esta creación le parece muy positiva, positiva, ni positiva ni negativa, negativa o muy negativa?».

Fuente: Encuesta cara a cara a nivel nacional realizada por Equipos Mori para la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP.

## Rol del Estado

Un elemento fundamental en la implementación de políticas de cohesión territorial es el rol del Estado, tanto para la redistribución de la riqueza como para la financiación de políticas de disminución de disparidades. Un elemento clave para el éxito de estos mecanismos es el apoyo ciudadano.

**TABLA 19**

Percepciones vinculadas al rol del Estado (nivel de acuerdo con las frases) (en %). Uruguay, 2014

	«El Estado uruguayo debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres.»	«El Estado uruguayo, más que los individuos, debería ser el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente.»	«Algunas personas dicen que la gente que recibe ayuda de los programas sociales del gobierno es vaga.»
1. Muy en desacuerdo	7	7	24
2.	2	3	7
3.	3	5	9
4.	7	9	12
5.	15	15	13
6.	12	12	7
7. Muy de acuerdo	49	44	23
No sabe	2	3	3
No responde	2	1	2
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Monitor Regular de Medición de Opinión Pública de Equipos Mori.

La siguiente sección estudia las opiniones de los uruguayos acerca del rol del Estado. Para ello, en la encuesta nacional realizada por Equipos Mori se le leyó a cada entrevistado una serie de frases solicitándole que expresara hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con ellas, utilizando una escala del 1 al 7, donde 1 significa «Muy en desacuerdo» y 7 «Muy de acuerdo». Los resultados de la encuesta muestran que la amplia mayoría de los uruguayos (76 %) está de acuerdo con la frase «El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres» (véase tabla 19).<sup>19</sup> Además conviene destacar que prácticamente la mitad de la población (49 %) declara estar «Muy de acuerdo» con esa frase.

Del mismo modo que con la pregunta anterior, se observa que la gran mayoría de los uruguayos (72 %) está de acuerdo con la frase «El Estado uruguayo, más que los individuos, debería ser el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente».

Por otra parte, la opinión de los uruguayos está dividida respecto de la frase «Algunas personas dicen que la gente que recibe ayuda de los programas sociales del gobierno es vaga». Mientras que 44 % de los entrevistados se manifestó de acuerdo con la expresión, una proporción muy similar, 39 %, dijo estar en desacuerdo.

¿Qué sucede respecto del resto de los países de la región y el continente? Para ello se recurre a los datos del Barómetro de las Américas de LAPOP. Este estudio tiene por objetivo medir los valores y comportamientos democráticos en el continente utilizando muestras nacionales de

adultos en edad de votar.<sup>20</sup> Si se toman en cuenta los datos más recientes para cada país se observa que respecto de la frase «El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres», Uruguay se agrupa junto a los países con mayor apoyo a dichas políticas. De un total de 20 países, Uruguay se ubica en el sexto lugar, con el 85 % de la población en edad de votar que está de acuerdo con la frase antes presentada. Esta cifra sitúa a Uruguay (en orden) detrás de República Dominicana, Nicaragua, Argentina, Paraguay y Chile.

Al analizar los resultados con respecto al enunciado «El Estado [nombre del país de la encuesta], más que los individuos, debería ser el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente», como se muestra en el gráfico 12, en el año 2012 Uruguay y Paraguay son las dos sociedades que más defienden esta idea del Estado de bienestar. El 88 % de los uruguayos y paraguayos se muestra de acuerdo con esa frase.

Los países que dan menos apoyo a estas ideas se encuentran en América Central. Se puede ver que en Honduras, Haití y Guatemala se encuentran los valores de acuerdo más bajos.

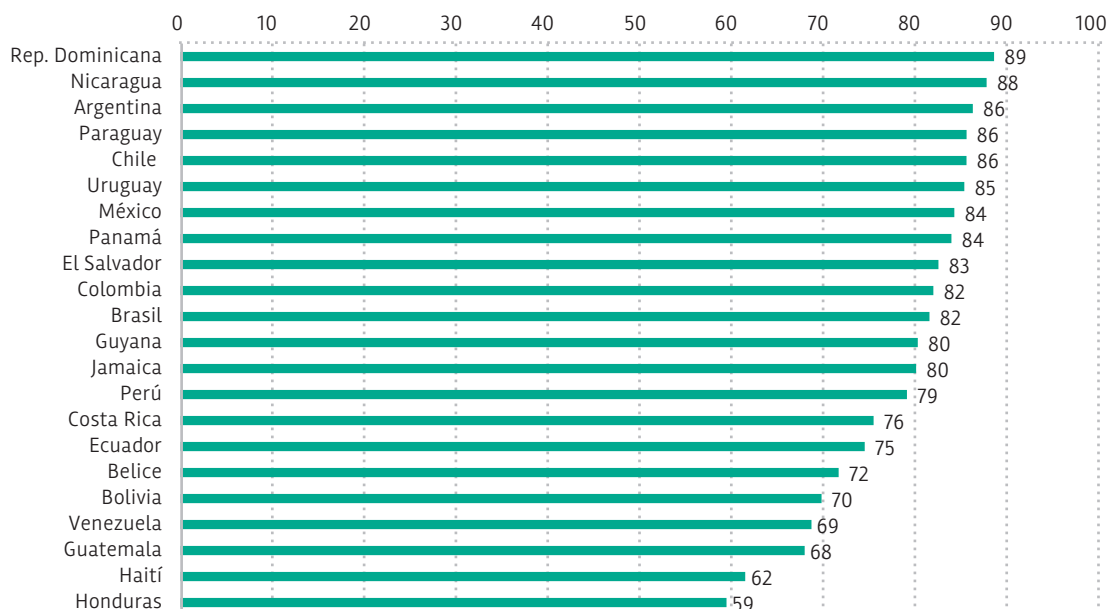
Por otra parte, al analizar la frase «Algunas personas dicen que la gente que recibe ayuda de los programas sociales del gobierno es vaga», Uruguay y Argentina se encuentran entre los países que más apoyan esta afirmación (véase

<sup>19</sup> Dicho resultado se desprende de agrupar las categorías de respuesta 5, 6 y 7.

<sup>20</sup> El Barómetro de las Américas comenzó con cobertura en 11 países en el año 2004, incluyó 22 países en 2006 y 2008, mientras que en 2010 y 2012 aumentó la cobertura a 26 países. Las últimas dos rondas incluyen a todos los países de las Américas y a muchos del Caribe. Para los años 2010 y 2012 el margen de error máximo, para cada país, fue de 2,5 % en más o en menos. Por mayores detalles sobre la metodología se puede consultar: [en línea], [consulta: 19 de setiembre 2014] <http://www.vanderbilt.edu/lapop/survey-designs.php>.

GRÁFICO 11

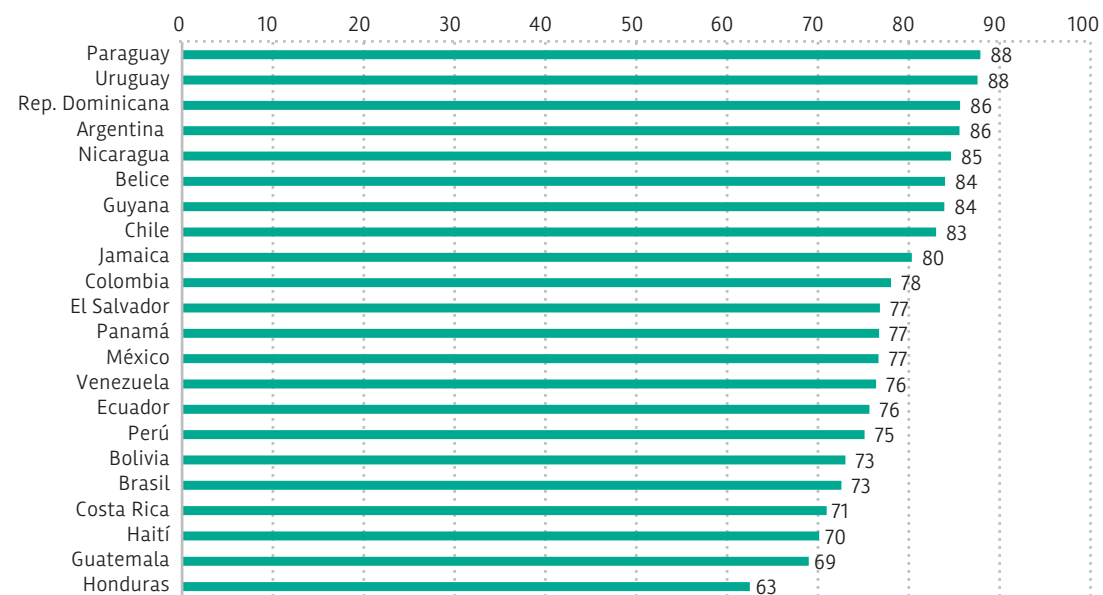
Nivel de acuerdo con la frase «El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres», según país (en %). América, 2012



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Barómetro de las Américas-LAPOP.

GRÁFICO 12

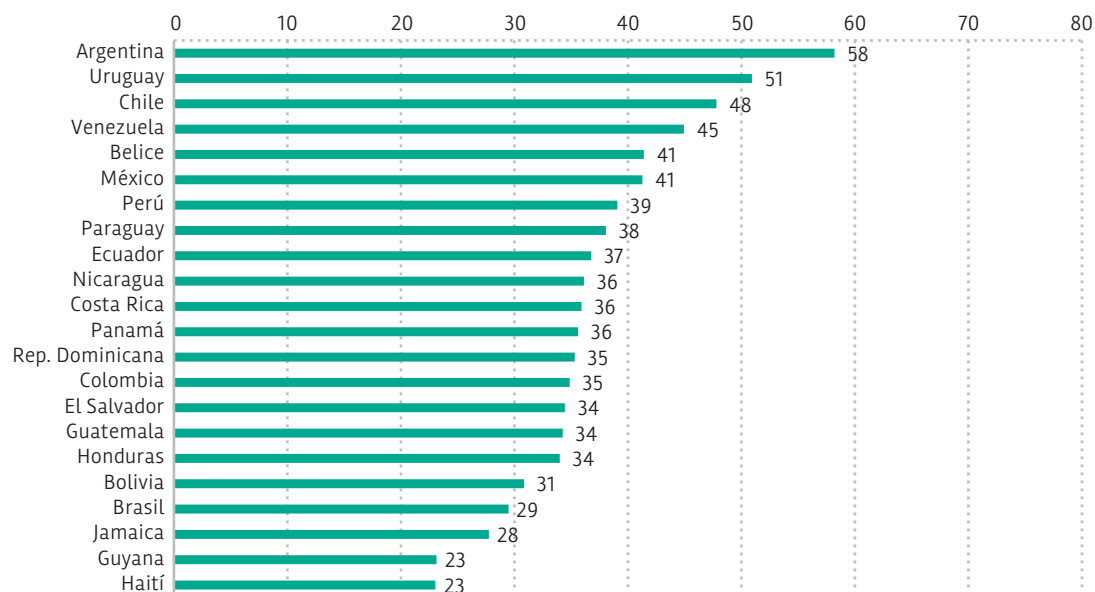
Nivel de acuerdo con la frase «El Estado, más que los individuos, debería asegurar el bienestar de la gente», según país (en %). América, 2012



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Barómetro de las Américas-LAPOP.

GRÁFICO 13

Comparativa de Uruguay respecto de la frase «Algunas personas dicen que la gente que recibe ayuda de los programas sociales del gobierno es vaga»(en %). Año 2012



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Barómetro de las Américas-LAPOP.

TABLA 20

Percepción sobre el nivel de democracia según país (en %). América, 2012

	Muy + algo democrático	Poco + nada democrático	NS/NC	Total
Uruguay	87	9	4	100
Jamaica	80	16	4	100
Venezuela	76	22	2	100
Argentina	76	21	3	100
Costa Rica	74	23	2	100
República Dominicana	73	24	3	100
Belice	72	26	2	100
Colombia	71	25	5	100
Panamá	70	27	3	100
Brasil	69	26	4	100
Ecuador	68	24	7	100
Perú	67	30	3	100
Paraguay	60	38	2	100
Bolivia	60	37	2	100
Chile	59	36	5	100
Nicaragua	59	40	1	100
Haití	57	40	3	100
México	56	40	4	100
El Salvador	56	38	7	100
Guyana	52	43	5	100
Guatemala	46	45	9	100
Honduras	36	57	7	100

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Barómetro de las Américas-LAPOP.

**TABLA 21**

Satisfacción con el funcionamiento de la democracia según país (en %). América, 2012

	Muy satisfecho + satisfecho	Insatisfecho + muy insatisfecho	NS/NC	Total
Uruguay	76	20	4	100
Argentina	67	30	3	100
Costa Rica	66	32	2	100
Belice	65	33	1	100
Panamá	64	32	5	100
Brasil	63	32	5	100
Venezuela	60	37	3	100
Nicaragua	60	38	2	100
Ecuador	59	32	8	100
Jamaica	57	39	5	100
El Salvador	52	41	8	100
Colombia	50	41	9	100
República Dominicana	50	45	5	100
Honduras	49	44	7	100
Perú	49	45	6	100
Bolivia	48	48	4	100
Chile	47	48	5	100
Paraguay	46	53	2	100
Guyana	44	52	5	100
México	43	50	7	100
Guatemala	43	49	9	100
Haití	42	55	4	100

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Barómetro de las Américas-LAPOP.

gráfico 13). Esto contrasta con las opiniones anteriores asociadas a una baja tolerancia a la desigualdad en estos países. Algunas explicaciones para entender este fenómeno se discuten en Álvarez (2014).

### El funcionamiento de la democracia

Un correcto funcionamiento de la institución democrática debería implicar la inclusión de los grupos más vulnerados, y de esta forma mejorar los niveles de cohesión territorial. Tal como CEPAL (2007, 65) lo aclara: «La ciudadanía democrática es un mecanismo de inclusión social, por cuanto abre un área de libertad e igualdad de derechos que supera las divisiones económicas, sociales y culturales generadas por el origen étnico, la cultura, la situación socioeconómica y la nacionalidad, contribuyendo así a la cohesión social».

En este sentido, existen varios indicadores que miden percepciones de la ciudadanía con respecto al funcionamiento de la democracia. A partir del Barómetro de las Américas 2012 se observa que, en cuanto a las percepciones

ciudadanas, Uruguay es el país más democrático de América Latina y el Caribe. Los datos surgen de la respuesta a la pregunta «En su opinión, ¿[nombre del país encuestado] es un país muy democrático, algo democrático, poco democrático o nada democrático?». El 87 % de los uruguayos opina que nuestro país es muy o algo democrático. Jamaica le sigue, con el 80 % de sus ciudadanos que opinan de la misma forma. A continuación, se ubica Venezuela y Argentina (con 76 % en ambos casos). Costa Rica se ubicaba en quinto lugar (74 %) y República Dominicana le seguía con el 73 %. Honduras (36 %), Guatemala (46 %), Guyana (52 %) y El Salvador (56 %) se encontraban en la posición opuesta como los países que eran percibidos como menos democráticos por su población.

Otro de los indicadores frecuentemente utilizados refiere a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Como se indica en la tabla 21, el estudio del Barómetro 2012 muestra que Uruguay es el país con mayor nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia

**TABLA 22**

Actitudes frente a la democracia según país (en %). América, 2012

	«A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.»	«La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.»	«En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.»	NS/NC	Total
Belice	4	90	4	2	100
Venezuela	4	88	5	3	100
Costa Rica	7	84	5	4	100
Uruguay	4	83	8	4	100
Nicaragua	7	83	8	2	100
Panamá	7	79	9	5	100
Argentina	7	78	10	4	100
Haití	10	76	11	4	100
Guyana	14	75	6	6	100
Bolivia	7	74	10	9	100
Chile	18	72	8	3	100
Jamaica	14	72	11	4	100
República Dominicana	6	70	18	6	100
México	13	70	11	6	100
Perú	11	68	16	5	100
Colombia	13	67	13	8	100
Honduras	23	64	6	7	100
El Salvador	10	63	15	12	100
Ecuador	16	63	11	10	100
Paraguay	13	61	23	3	100
Brasil	14	61	17	8	100
Guatemala	21	57	9	13	100

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Barómetro de las Américas-LAPOP.

(76 %).<sup>21</sup> Argentina, Costa Rica, Belice y Panamá encabezan la lista después de Uruguay. Por su parte, los ciudadanos de Haití, Guatemala, México, Guyana y Paraguay son los más críticos con el funcionamiento de sus democracias.

Estas preguntas tienen un correlato en la opinión de los ciudadanos respecto de las preferencias por la democracia. Si se analizan los datos, se observa que los países con mayor preferencia por la democracia en relación con otros regímenes políticos son Belice, Venezuela, Costa Rica, Uruguay y Nicaragua. El nivel de apoyo a la democracia supera el 80 % en estos países. En cambio, los países latinoamericanos con menor apoyo al sistema democrático son Guatemala, Brasil, Paraguay y Ecuador. Cabe precisar

<sup>21</sup> La pregunta es: «Cambiando de tema, ¿usted diría que está muy satisfecho(a), satisfecho(a), insatisfecho(a) o muy insatisfecho(a) con la forma en que la democracia funciona en (país)?».

que si se analiza el porcentaje de ciudadanos que afirma que «En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático», se observa que los países con mayor apoyo a los sistemas autoritarios son (en orden) Paraguay (23 %), República Dominicana (18 %), Brasil (17 %), Perú (16 %) y El Salvador (15 %).

### Estado de derecho

El Estado de derecho garantiza el cumplimiento de la ley, asegura los derechos de los ciudadanos y la transparencia en las acciones. En ese sentido, el Estado de derecho debe minimizar la corrupción, el clientelismo y el abuso de funciones, asegurando los derechos humanos de los ciudadanos. En caso de que estos elementos no se cumplan, o se cumplan deficitariamente, se verán erosionados los niveles de cohesión de la población (CEPAL, 2007, 70-71).

**TABLA 23**

Índice de percepción de corrupción del sector público.\* América, 2013

Ranking	País	Índice	Ranking	País	Índice
9	Canadá	81	83	Trinidad y Tobago	38
15	Barbados	75	94	Colombia	36
19	Estados Unidos	73	94	Surinam	36
19	Uruguay	73	102	Ecuador	35
22	Bahamas	71	102	Panamá	35
22	Chile	71	106	Argentina	34
22	Santa Lucía	71	106	Bolivia	34
33	Puerto Rico	62	106	México	34
33	San Vicente y las Granadinas	62	123	República Dominicana	29
41	Dominica	58	123	Guatemala	29
49	Costa Rica	53	127	Nicaragua	28
63	Cuba	46	136	Guyana	27
72	Brasil	42	140	Honduras	26
83	El Salvador	38	150	Paraguay	24
83	Jamaica	38	160	Venezuela	20
83	Perú	38	163	Haití	19

\* El índice de percepción de corrupción 2013 mide los niveles de percepción de corrupción del sector público en 177 países.

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, basado en Transparency International ([www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)).

En cuanto al funcionamiento del Estado de derecho, la CEPAL (2007) propone cuatro indicadores para analizar la situación de los países. Uno de ellos es el índice de percepción de la corrupción basado en la opinión de expertos, otro mide la percepción ciudadana en cuanto al avance en la lucha contra la corrupción en las instituciones del Estado, otro de ellos registra la opinión de la ciudadanía en cuanto al funcionamiento del poder judicial, y finalmente se utiliza la tasa de victimización (indicador que mide la proporción de personas que afirma haber sido víctima de un delito en el último año).

Para estudiar los niveles de corrupción se recurre, en primer lugar, al índice que elabora Transparency International. Este se basa en la opinión de expertos sobre la corrupción en el sector público. Las puntuaciones de los países pueden ser positivas cuando existe un amplio acceso a sistemas de información y normas que regulan el desempeño de quienes ocupan cargos públicos, mientras que la falta de rendición de cuentas en el sector público, sumada a instituciones públicas poco eficaces, son factores que deterioran estas percepciones. El índice varía de 0 a 100 puntos, donde 0 alude a una percepción de altos niveles de corrupción y 100 a una percepción de muy bajos niveles de corrupción. Para el año 2013 el índice muestra que Uruguay ocupa el cuarto lugar de América con menor nivel de corrupción en el sector público y el décimo noveno lugar en el mundo tomando en cuenta un total de 177

países. Respecto de América, nuestro país se encuentra en la cuarta posición, con un índice de 73 puntos, detrás de Canadá (81), Barbados (75) y Estados Unidos (73).

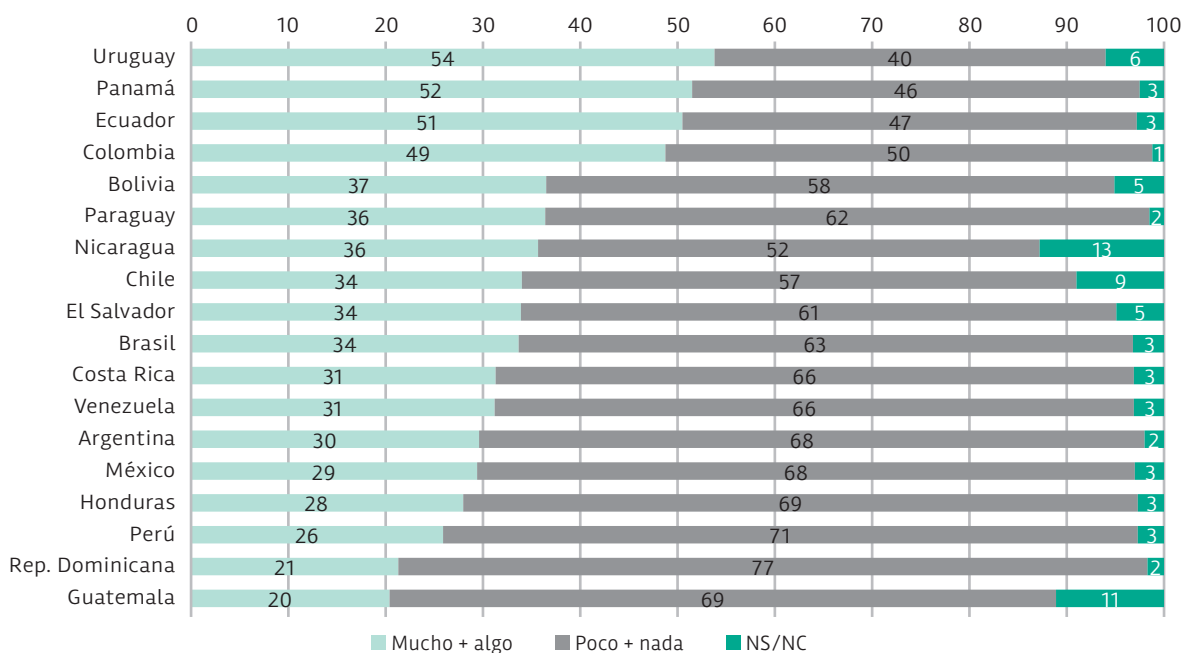
Adicionalmente se utiliza otro indicador que busca medir la percepción ciudadana respecto del avance en la lucha contra la corrupción. Para ello se toman en cuenta los datos del Latinobarómetro 2011. La pregunta realizada es: «¿Cuánto cree usted que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos dos años? Mucho, algo, poco o nada». Uruguay se encuentra encabezando la lista, con el mayor porcentaje de ciudadanos (54 %) que opinan que se ha avanzado mucho o algo en la lucha contra la corrupción en las instituciones del Estado en los últimos dos años. Panamá (52 %) y Ecuador (51 %) tienen niveles de percepción similares al de Uruguay. En el resto de los países la opinión mayoritaria es que se ha avanzado poco o nada en la lucha contra la corrupción en los dos últimos años. En Guatemala, República Dominicana y Perú, prácticamente siete de cada diez ciudadanos opinan que se ha progresado poco o nada en la lucha contra la corrupción en las instituciones del Estado.

En tercer término, se examina la opinión de los ciudadanos con respecto al funcionamiento del sistema judicial. Utilizando los datos del Latinobarómetro 2011, se observa que ante la pregunta «¿Diría usted que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada



**GRÁFICO 14**

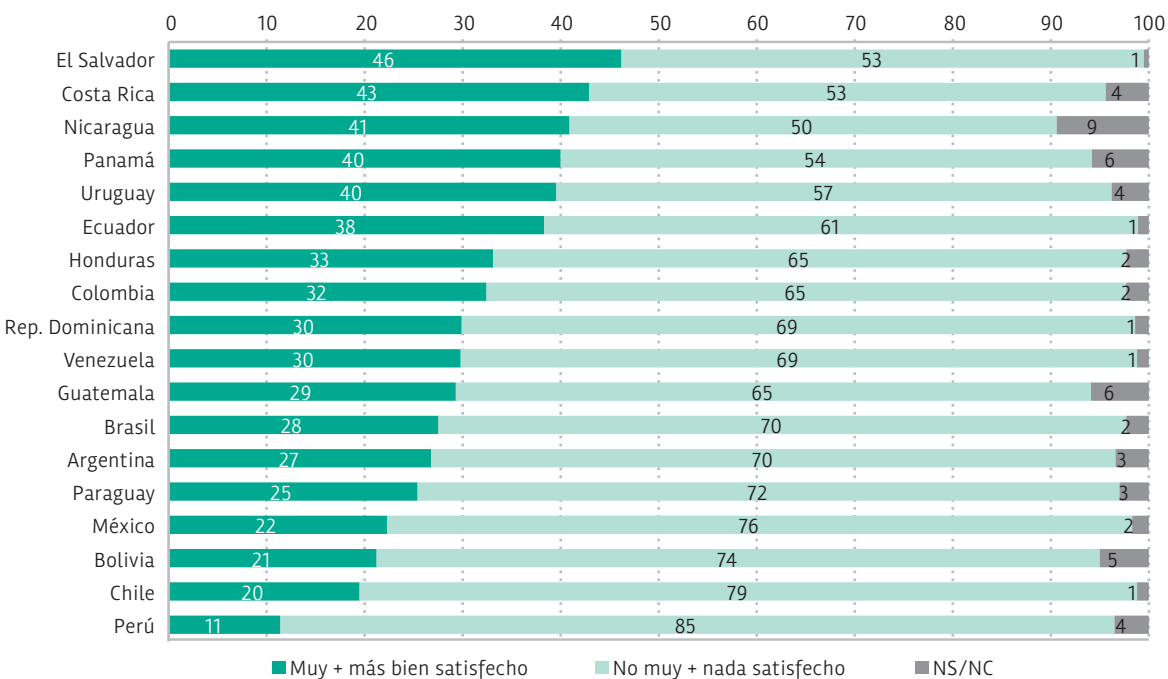
Percepción del avance en la lucha contra la corrupción en las instituciones del Estado (últimos dos años) según país (en %). América, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, basado en microdatos del Latinobarómetro.

**GRÁFICO 15**

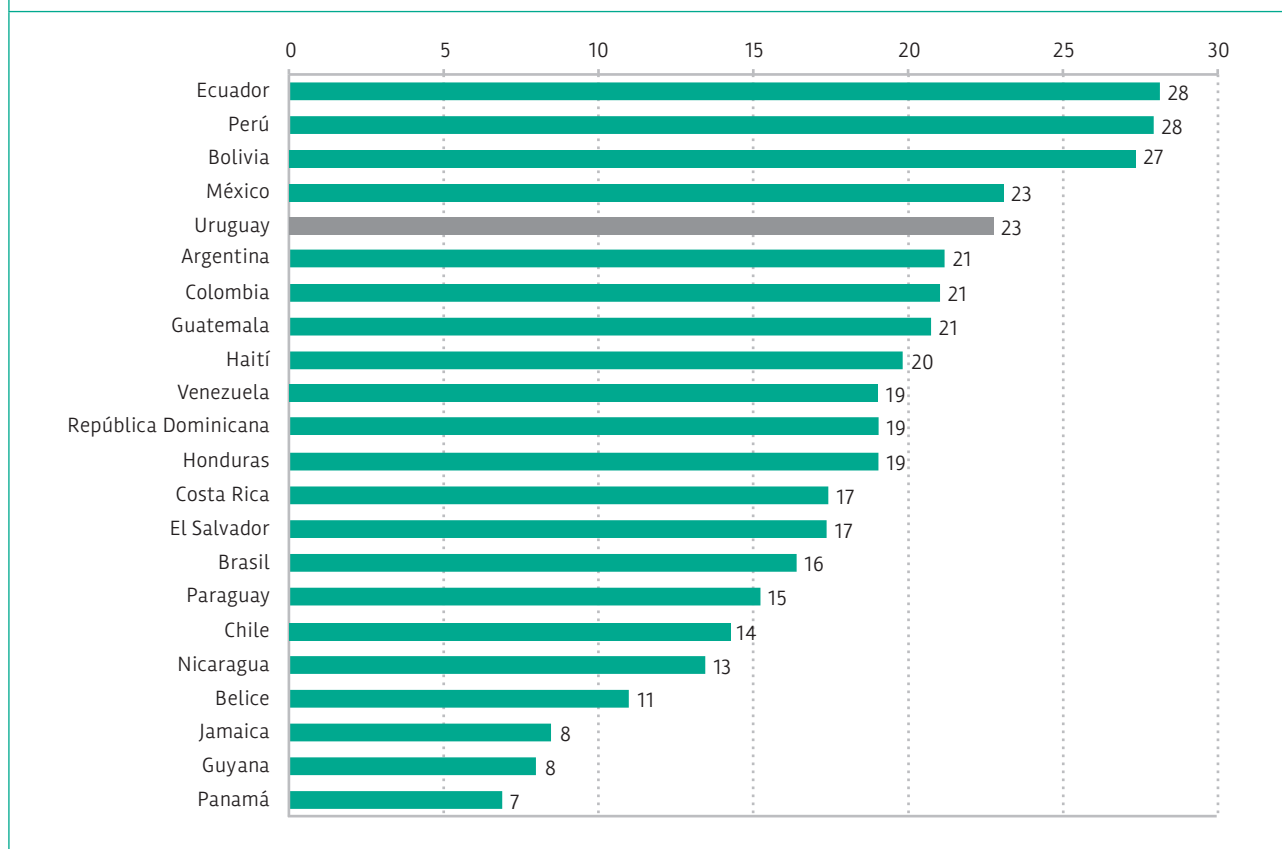
Satisfacción ciudadana con el desempeño del sistema judicial según país (en %). América, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, basado en microdatos del Latinobarómetro.

GRÁFICO 16

Porcentaje de personas que afirman haber sido víctimas de algún delito en el último año según país (en %). América, 2012



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Barómetro de las Américas-LAPOP.

satisfecho, con la manera cómo funciona el sistema judicial?», la mayor parte de los ciudadanos de América no está satisfecha de cómo funciona el sistema judicial de su país. Uruguay ocupa el quinto lugar del grupo de países con mayor proporción de ciudadanos satisfechos, con 40 % de su población que se manifiesta muy satisfecha o más bien satisfecha con el sistema de justicia. El Salvador es el país de América con mejor evaluación de su sistema de justicia (46 % de ciudadanos satisfechos), y le siguen Costa Rica (43 %), Nicaragua (41 %) y Panamá (40 %). En el otro extremo, los sistemas judiciales peor evaluados por sus ciudadanos son los de Perú, Chile, Bolivia, México y Paraguay. En estos países más del 70 % de la población se encuentra insatisfecha con la manera como funciona el sistema judicial.

Finalmente, cuando se analizan los datos sobre victimización, teniendo en cuenta el porcentaje de personas de 18 años de edad o más que declaran haber sido víctimas de algún delito en los últimos 12 meses, se evidencia que Uruguay está dentro del grupo de los países con mayores niveles de victimización de América para el año 2012. Esto surge de analizar los datos del Barómetro de las Américas ante la pregunta «¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses?». Prácticamente un

tercio de la población afirma haber sido víctima de un acto de delincuencia en los últimos 12 meses en Ecuador, Perú y Bolivia. En Uruguay y México 23 % de la población afirma haber sido víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses.

En Uruguay, los datos disponibles del Barómetro de las Américas muestran que en 2006 el 22 % de la población afirmaba haber sido víctima de este tipo de actos, en el año 2008 el dato se mantuvo en idéntico nivel, en 2010 se redujo en un punto (21 %), en 2012 ascendió a 23 % y, de acuerdo a los recientes datos de 2014 que surgen de la encuesta nacional desarrollada por Equipos Mori, el indicador se ubica en 21 %.

Por otra parte, se observa que la seguridad ha ido creciendo en importancia en la agenda pública ciudadana y se ha convertido desde 2010 en el principal problema del país. En 2006 el 8 % de la población consideraba este tema como el principal problema del país, cifra que se mantuvo en 2008. Sin embargo, en 2010 la proporción aumentó en tres puntos porcentuales, y en 2012 saltó bruscamente al 30 %. Entre tanto, la delincuencia y el crimen han pasado

**TABLA 24**
**Principal problema del país (en %). Años 2006, 2008, 2010, 2012 para Uruguay**

	2006	2008	2010	2012
Seguridad (falta de)	8	8	13	30
Delincuencia, crimen	6	11	24	18
Desempleo/falta de empleo	37	26	19	9
Educación, falta de, mala calidad	2	3	5	9
Economía, problemas con, crisis de economía	14	17	9	9
Drogadicción	3	5	5	3
Violencia	1	2	1	3
Pobreza	9	8	8	2
Desigualdad	1	1	1	2
Los políticos	1	1	1	2
Mal gobierno	3	2	0	1
Salud, falta de servicio	1	1	1	1
Inflación, altos precios	2	4	1	1
Corrupción	1	1	1	1
Vivienda	0	0	1	0
Protestas: huelgas, paros, cierre de carreteras.	0	1	0	0
Medio ambiente	0	0	1	0
Otro	11	11	11	11
Total	100	100	100	100

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Barómetro de las Américas-LAPOP.

de ser un problema menor en 2006 (solo para el 6 % era el principal), a ser algo importante para el 11 % de la población en 2008, 24 % en 2010 y 18 % en 2012. El problema del desempleo o la falta de empleo ha dejado de ser la prioridad en la agenda ciudadana, en donde la serie pasó de 37 % en 2006 a 26 % en 2008; luego cayó a 19 % en 2010, y en 2012 se ubicó en 9 %.

En contraposición, la educación, la falta de ella o su mala calidad se ha transformado en un tema prioritario en Uruguay y al día de hoy representa el segundo problema del país, con 9 % de menciones, cuando en 2006 representaba tan solo el 2 % de las opiniones. El tercer problema que aparece refiere a dificultades de la economía, y es mencionado también por el 9 % de la población.

Luego siguen la drogadicción (3 %), la violencia (3 %), la pobreza (2 %), la desigualdad (2 %) y los políticos (2 %). De forma atomizada se ubican otras respuestas con guarismos inferiores al 1 %, como mal gobierno, salud, inflación o altos precios, corrupción, vivienda, protestas (huelgas, paros, cierre de carreteras) y medio ambiente. Cabe destacar que el alivio de la pobreza ha tenido su efecto en la opinión pública, reduciéndose de forma paulatina el porcentaje de personas que la ven como el principal problema del país. En 2006 alcanzaba el 9 % de las menciones, en 2008 y 2010 representó el 8 %, y en 2012 bajó al 2 %.

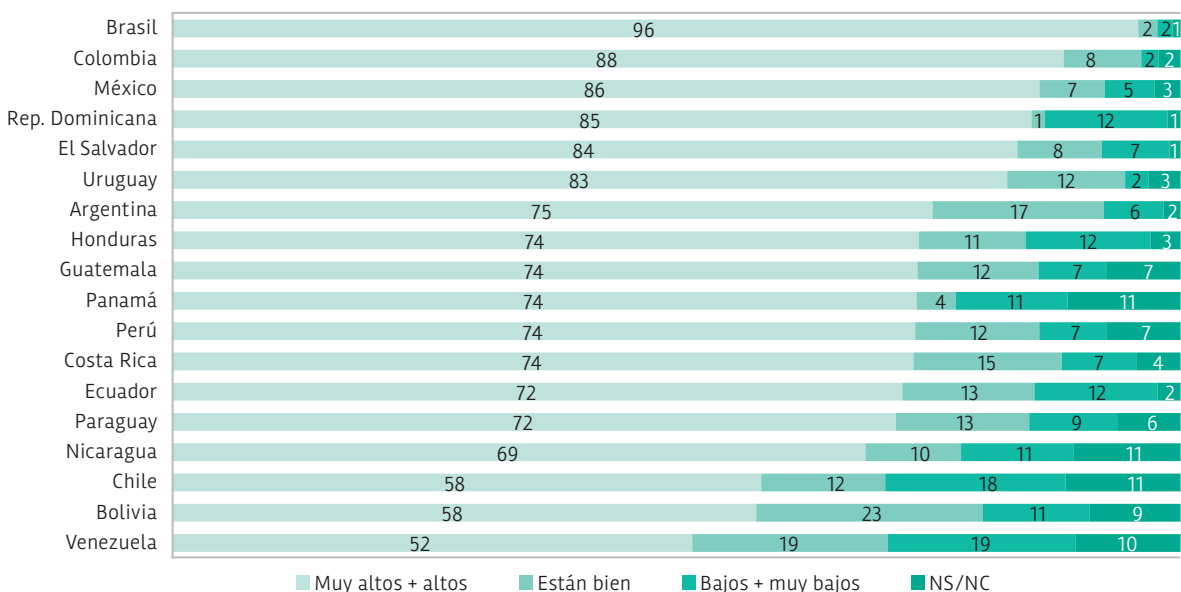
## Políticas públicas

Con respecto al funcionamiento de las políticas públicas, se toman en cuenta, en primer término, las percepciones de la ciudadanía en cuanto a la carga tributaria, es decir qué tan altos o bajos creen los ciudadanos que son los impuestos que pagan. Los datos surgen de las respuestas a la pregunta: «¿Cree usted que los niveles de impuestos que se pagan en [el país de referencia] son muy altos, altos, bajos o muy bajos, o están bien como están?», que tuvo lugar en la ronda 2011 del Latinobarómetro. En todos los países analizados más de la mitad de la población afirmaba que los impuestos que paga son muy altos o altos. Los países con mayores niveles de percepción de carga tributaria son Brasil, Colombia, México, República Dominicana, El Salvador y Uruguay. En estos más del 80 % de la población percibe que los impuestos que paga son muy altos o altos. En contrapartida, los países con niveles de percepción más bajos de presión tributaria son Venezuela, Bolivia, Chile y Nicaragua.

Sin embargo, la mayor parte de la opinión pública en América Latina está disconforme respecto de los servicios municipales en general. En diez de los 18 países estudiados por el Latinobarómetro, la mayoría de los ciudadanos se manifiesta «no muy satisfecho o nada satisfecho» con estos servicios. Por ejemplo, en Brasil 71 % de los ciudadanos se encontraba disconforme con los servicios municipales. En Perú, Bolivia, Chile y República Dominicana se hallaban en la misma situación, con una atendible proporción de ciudadanos que varía entre 60 % y 56

GRÁFICO 17

## Percepciones con respecto a la carga tributaria según país (en %). América, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Latinobarómetro.

% no conformes con dichos servicios. Por su parte, en los países donde la mayor parte de la ciudadanía está satisfecha con estos servicios los guarismos alcanzados no hablan de servicios de calidad. Los países donde hay una mejor evaluación de los servicios municipales son Argentina y Ecuador, donde el 58 % de los ciudadanos considera positivamente dichos servicios. Uruguay y El Salvador se encuentran en una posición similar, con un porcentaje de ciudadanos satisfechos de 56 % y 55 %, respectivamente.

El Latinobarómetro incluye, además, un conjunto de preguntas que tienen por objetivo evaluar una serie de servicios públicos. Específicamente: el transporte público, la recolección de basura, el estado de los caminos y la disponibilidad de áreas verdes/espacios públicos. Si tomamos en cuenta la evaluación promedio de estos cuatro ítems, la conclusión vista anteriormente se mantiene. Es decir, la gran mayoría de los ciudadanos latinoamericanos se encuentra disconforme con los servicios públicos que recibe. En tal sentido, constituye un dato concluyente que en tan solo cinco países exista una mayoría absoluta conforme con los servicios públicos; en tanto en los restantes 13 países analizados la mayoría absoluta es crítica con estos servicios.

En cuanto a la recolección de basura, los casos extremos son Argentina y Paraguay. En el primero, el 78 % está conforme, mientras en el segundo tan solo 29 % de la población lo está. Asimismo, en nueve países de Latinoamérica son más los ciudadanos insatisfechos que los satisfechos con respecto al servicio de recolección de residuos. Si tomamos en cuenta el promedio simple de ciudadanos

satisfechos con este servicio en todo el continente, este marca que 51 % de los latinoamericanos está satisfecho. Paralelamente, en Uruguay, el 64 % se encuentra satisfecho con el servicio de recolección de basura, dato que lo posiciona entre los países con ciudadanos más satisfechos con este servicio. En segundo lugar, el transporte público está peor evaluado que el servicio de recolección de desechos; en este caso tan solo 44 % de los latinoamericanos manifestó estar satisfecho con el servicio de transporte público. En 11 de 18 países de Latinoamérica, la mayoría de la opinión pública se encuentra disconforme con el servicio de transporte público. En Uruguay, 60 % de la ciudadanía está satisfecha con este servicio, lo cual lo posiciona como el país con mejor evaluación al respecto.

Cuando se examina la percepción de los ciudadanos acerca del nivel de los caminos y la pavimentación, se puede ver que solo el 42 % está satisfecho. Salta a la vista que solamente en Ecuador (62 %) y El Salvador (55 %) hay una mayoría satisfecha con los caminos y la pavimentación. En los restantes 16 países estudiados, la gran mayoría no está satisfecha. En Uruguay solamente 45 % de la población se encuentra satisfecha con los caminos y la pavimentación.

Finalmente, al analizar la percepción ciudadana sobre la disponibilidad de áreas verdes y espacios públicos se evidencia que 53 % se encuentra satisfecha, hay diez países donde las opiniones positivas superan las negativas. Uruguay exhibe un porcentaje alto de respondentes satisfechos, comparado con el resto de los países y la media latinoamericana (73 % de ciudadanos satisfechos).

**TABLA 25**

Satisfacción con los servicios municipales en general según país (en %). América, 2011

	Muy + más bien satisfecho	No muy + nada satisfecho	No contesta	No cuenta con esos servicios	Total
Argentina	58	41	0	0	100
Ecuador	58	41	1	0	100
Uruguay	56	43	0	1	100
El Salvador	55	44	1	0	100
Costa Rica	51	46	1	2	100
Paraguay	49	49	1	1	100
Colombia	48	51	0	0	100
Guatemala	48	48	2	2	100
Nicaragua	46	43	4	6	100
Venezuela	46	54	0	0	100
Panamá	43	53	1	2	100
Honduras	43	55	1	1	100
México	42	54	3	1	100
Rep. Dominicana	42	56	1	1	100
Chile	41	57	1	1	100
Bolivia	38	58	1	3	100
Perú	37	60	1	2	100
Brasil	28	71	0	1	100

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Latinobarómetro.

**TABLA 26**

Porcentaje de población satisfecha con servicios públicos según país (en %). América, 2011

	La recolección de basura	Transporte público	Los caminos y la pavimentación	Disponibilidad de áreas verdes y espacios públicos	Promedio*
Ecuador	63	57	62	67	62
Uruguay	64	60	45	73	61
Argentina	78	46	48	70	61
El Salvador	51	50	55	57	53
Costa Rica	62	55	38	49	51
Panamá	49	50	46	55	50
Colombia	62	46	31	54	48
México	57	47	40	46	47
Guatemala	43	50	44	50	46
Nicaragua	44	50	45	45	46
Brasil	62	34	34	48	44
Chile	59	38	40	40	44
Rep. Dominicana	42	39	39	54	44
Venezuela	42	42	39	44	42
Perú	45	37	39	43	41
Bolivia	39	36	42	41	39
Honduras	35	36	31	53	39
Paraguay	29	24	29	67	37
Promedio	51	44	42	53	48

\* Promedio simple: cuatro ítems.

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Latinobarómetro.

**TABLA 27**
**Hogares con disponibilidad de servicios básicos\* en la vivienda (en %) según país**

	<b>Agua</b>	<b>Electricidad</b>	<b>Desagüe</b>
Argentina, zonas urbanas 2012 (electricidad: 2002)	99,8	99,6	68,2
Bolivia 2011	71,1	88,3	61,6
Brasil 2012	90,4	99,5	62,7
Chile 2011	96,8	98,9	93,7
Colombia 2012	90,2	97,1	86,4
Costa Rica 2012	99,1	99,4	57,7
Ecuador 2011	79,4	95,5	75,7
El Salvador 2012 (electricidad y desagüe, dato de 2010)	50,2	80,8	44,9
Guatemala 2006	84,6	81,8	43,9
Honduras 2010	86,8	79,2	45,3
México 2012	91,0	98,5	87,0
Nicaragua 2009	65,9	77,7	23,3
Paraguay 2011	70,9	98,2	18,0
Perú 2012	81,2	91,1	78,1
República Dominicana 2012	72,7	96,2	34,9
Uruguay 2012	96,6	99,1	67,6
Venezuela 2012	94,2	99,6	93,9

\* Los criterios para evaluar si se dispone o no de un servicio determinado son similares a los de la medición de las necesidades básicas insatisfechas y se aplican diferenciando entre áreas urbanas y rurales. Agua: en las áreas urbanas se considera adecuada la provisión por red pública (siempre que esté al menos dentro del propio terreno), y en las áreas rurales se incluyen como fuentes posibles el pozo y pila o chorro público. Saneamiento: en las áreas urbanas se considera la red pública de alcantarillado como la única opción adecuada, mientras que en las áreas rurales se incluye también la fosa o el tanque séptico. Electricidad: se debe disponer de alumbrado eléctrico provisto públicamente, tanto en áreas urbanas como rurales.

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en CEPAL-División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**TABLA 28**
**Porcentaje de hogares sin acceso a agua y luz según tipo de localidad (en %). Uruguay, 2011**

	<b>El agua no llega por cañería hasta dentro de la vivienda, o su origen no es la red general o pozo surgente protegido</b>	<b>El hogar no cuenta con energía eléctrica</b>
Rural	25	4
Menos de 2 000 hab.	7	1
Entre 2 000 y 4 999 hab.	5	1
Entre 5 000 y 19 999 hab.	3	0
20 000 y más hab.	3	1
Montevideo	1	0
Total	4	1

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Censo 2011 del INE.

Además de estudiar la opinión de los ciudadanos respecto de los servicios públicos que reciben por parte del Estado, es oportuno analizar qué sucede con el acceso a servicios públicos básicos, como el agua potable, electricidad y desagüe. Para ello se recurre a las estadísticas de la CEPAL. En el caso del agua, en Uruguay 96,6 % de los hogares accede a dicho servicio. Esto lo ubica como el cuarto país con mayor acceso al agua potable de un total de 17 países (no se toma en cuenta Panamá).

Nuestro país es el quinto con mayor acceso a la red eléctrica pública (99,1 %), detrás de Argentina (99,6 %, dato de 2002), Venezuela (99,6 %), Brasil (99,5 %) y Costa Rica (99,4 %). Por el contrario, Uruguay desciende tres posiciones con respecto al acceso al saneamiento. Se considera que un hogar cuenta con este servicio si sus desagües están conectados a la red pública de alcantarillado (en las áreas rurales se incluye también la fosa o tanque séptico). En Uruguay, 67,6 % de los hogares acceden a la red de

saneamiento. En los extremos se encuentran Venezuela, donde accede a este servicio el 93,9 % de los hogares, y Paraguay, donde solamente el 18,0 % lo tiene. En cuanto al acceso al agua, Uruguay también ocupa una posición privilegiada, solo detrás de Costa Rica, Argentina y Chile.

Tomando en cuenta los microdatos del Censo 2011 de Uruguay se encuentra que las mayores restricciones al acceso ocurren, como lo ilustra la tabla 28, en las zonas rurales y menores a 5 000 habitantes.

## Identidad territorial/Sentido de pertenencia

El componente de identidad o sentido de pertenencia da cuenta de la potencialidad de una comunidad para convertir el territorio en activo, por medio de participación, capital social e integración. Presupone a la población como elemento determinante de la capacidad de desarrollo de un territorio, generando capacidades e innovación para el estímulo de las potencialidades locales.

La siguiente sección estudia los niveles de capital social y participación en Uruguay y desagrega a diversas escalas territoriales según la disponibilidad de la información. También, en ciertas dimensiones, se presenta una comparación a nivel latinoamericano, basada en encuestas de opinión pública (LAPOP, 2014). Las fuentes de datos son encuestas de opinión pública a nivel nacional (detalladas en la sección metodológica del presente documento).

## Capital social

El concepto de capital social tiene aproximadamente 30 años en las ciencias sociales y ha sido tema de profundo análisis en los estudios sobre desarrollo. Es un concepto menos tangible que el de capital humano (conocimientos) o de capital físico (bienes), pero resulta una estrategia fundamental para la superación de la pobreza y para la integración de los sectores sociales excluidos. Siguiendo la definición de Putnam *et al.* (1993, 167), el capital social consiste en las «características de la organización social, como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia social, facilitando acciones coordinadas». El desarrollo del concepto sigue siendo tema de debate actual y existen diversas definiciones (Coleman, 1988, 1990; Putnam, R., R. Leonardi y R. Nanetti, 1993; Fukuyama, 1995; Harriss y De Renzio, 1997; Gilchrist, 1998; Dasgupta, 2000), cuestión que se pone de manifiesto en la operacionalización del concepto, es decir, en cómo se mide. La cuantificación del capital social por tanto resulta una acción compleja, pero no imposible. Diversas encuestas y estudios cualitativos han tratado de encontrar indicadores para aproximarse a la noción de capital social. El resultado de ello, por supuesto, es que no existe un único ni el «mejor» indicador para hacerlo. Esto en parte tiene que ver con que es un

concepto multidimensional, con distintos niveles y unidades de análisis. Por lo que la estrategia para cuantificar el capital social consiste en medir una serie de indicadores que capten diferentes elementos y formas que adopta el mismo. Siguiendo las metodologías más utilizadas, en la encuesta nacional realizada por Equipos MORI para la OPP se buscó aproximarse al capital social a través de la medición de la confianza interpersonal y colectiva, la participación comunitaria y la acción colectiva.

## Confianza en las instituciones

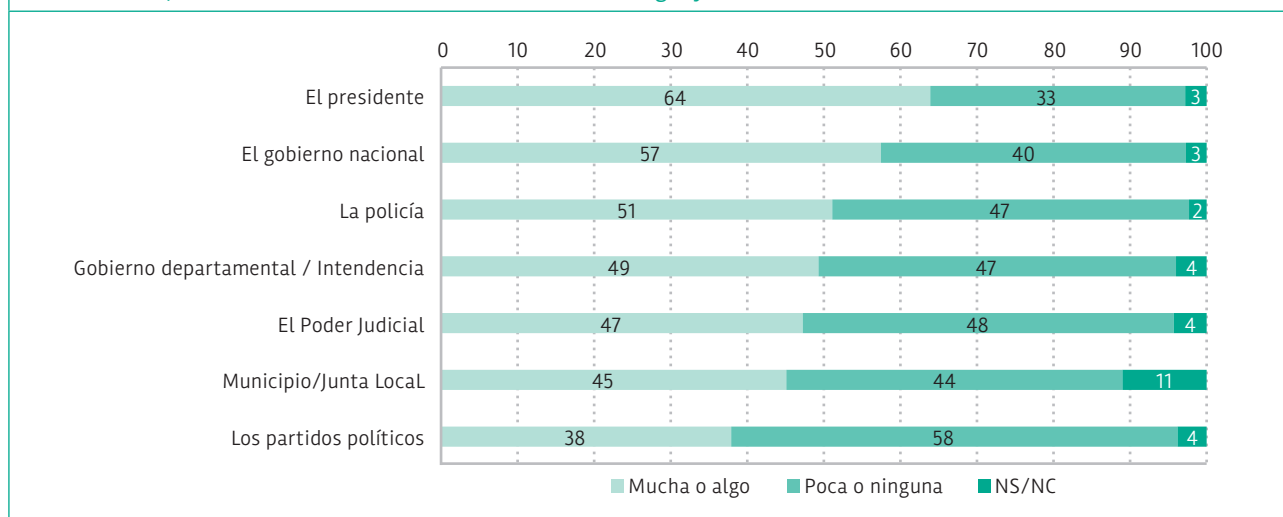
Para medir la confianza en grupos, la encuesta nacional incluyó una serie de preguntas sobre el nivel de confianza en diferentes instituciones del Estado. Estas consistieron en pedirle al entrevistado que para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en una lista que se le entregaba en mano, indicara «¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha (1), algo (2), poca (3) o ninguna (4) confianza?».

Como muestra el gráfico 18, la opinión pública uruguaya distingue tres grupos de instituciones. Un primer grupo, en el que la mayoría de los ciudadanos confía, involucra al presidente, el gobierno nacional y, en menor medida, la policía. El presidente es la institución del Estado que mayores niveles de confianza genera entre los ciudadanos uruguayos: 64 % confía en la figura del primer mandatario. La segunda institución que genera mayor confianza es el gobierno nacional, respecto del cual 57 % de los ciudadanos declara tener mucha o algo de confianza. Y en tercer lugar, aunque con una estructura de opinión claramente dividida, se encuentra la policía, con 51 % de los uruguayos que confían en ella y 47 % que no confían. En el otro extremo están los partidos políticos, que no cuentan con la confianza de los ciudadanos. Es así que el 58 % afirma que tiene poca o ninguna confianza en estos. Por último hay un tercer conjunto de instituciones en las cuales el segmento de población que confía es similar en magnitud al que tiene en ellas poca o ninguna confianza. En este grupo encontramos a la Intendencia (49 % confía y 47 % no), el Poder Judicial (47 % confía y 48 % no) y el Municipio/Junta Local (45 % confía y 44 % no).

Si se analizan estos resultados según el tipo de localidad donde residen los ciudadanos se observan algunos aspectos a destacar. En primer lugar, y como rasgo general, sucede que en las localidades medianas (entre 5 000 y 20 000 habitantes) se encuentran los menores niveles de confianza, cualquiera sea la institución sobre la cual se consulta. El segundo aspecto refiere a algunos comportamientos más diferenciados por institución. Allí se observa que el presidente genera mayores niveles de confianza en la capital y en los pueblos más chicos (localidades menores a 5 000 habitantes o áreas rurales). Por su parte, la policía tiene un peor posicionamiento en la capital, mientras que en las ciudades grandes del interior del país (localidades mayores a 20 000 habitantes) cuenta con mayor

GRÁFICO 18

Grado de confianza en instituciones del Estado (en %). Uruguay, 2014



Fuente: Monitor Regular de Medición de Opinión Pública de Equipos Mori, producido para el Observatorio Territorio Uruguay-OPP.

TABLA 29

Confianza en las instituciones según tipo de localidad (sumatoria de mucho y algo de confianza) (en %). Uruguay, 2014

	Loc. menos 5 000 hab. y rurales	Loc. 4 999 a 19 999 hab.	Loc. más 20 000 hab.	Montevideo	Total
El presidente	66	55	56	72	64
El gobierno nacional	57	50	58	60	57
La policía	55	49	59	45	51
Gobierno departamental / Intendencia	58	39	52	48	49
El Poder Judicial	41	39	47	52	47
Municipio/Junta Local	56	38	39	48	45
Los partidos políticos	32	28	36	45	38

Fuente: Monitor Regular de Medición de Opinión Pública de Equipos Mori, producido para el Observatorio Territorio Uruguay-OPP.

confianza de la ciudadanía. En el caso de los gobiernos departamentales, la situación es claramente diferenciada: en las localidades medianas solo el 39 % siente confianza en estas instituciones, mientras que los ciudadanos que viven en pueblos más pequeños son los que más confían en ellas (58 %). En cuanto al Poder Judicial, se destaca un mejor posicionamiento en la capital, donde el 52 % de los montevideanos confía en esta institución, mientras que los menores índices de confianza en ella se obtienen en las localidades medianas (39 %).

El gobierno municipal, entre tanto, logra niveles de confianza disímiles según el tipo de localidad. Mientras en las que tienen entre 5 000 y 20 000 habitantes y en las de más de 20 000 recibe bajos niveles de confianza, en las localidades pequeñas (menores a 5 000 habitantes y áreas rurales) obtiene un atendible nivel de confianza (56 %).

Ahora bien, cuando se analiza en perspectiva comparando con el resto de los países de Hispanoamérica se halla que Uruguay es uno de los que tienen mayor confianza en

las instituciones. Teniendo en cuenta los datos del Latino-barómetro para el año 2010, se observa que el gobierno uruguayo obtiene el índice más alto de confianza (71 %), y de lejos le siguen Panamá (60 %) y El Salvador (57 %). En el otro extremo se encuentran Guatemala (24 %), Perú (25 %) y España (26 %).

Por su parte, 53 % de los ciudadanos uruguayos confiaba en la policía, lo que nos posiciona en tercer lugar detrás de España (71 %) y Chile (63 %). República Dominicana (17 %), Guatemala (18 %), México (21 %), y Bolivia (22 %) son los países con menor confianza en la policía.

Asimismo, los uruguayos son los ciudadanos que más confían en el Poder Judicial (58 %), seguidos de los de Brasil (51 %) y Costa Rica (46 %). Los países que menos confían en su Poder Judicial son Perú (15 %), Guatemala (17 %), Ecuador (21 %), Nicaragua y El Salvador (ambos con 22 %).



**TABLA 30**

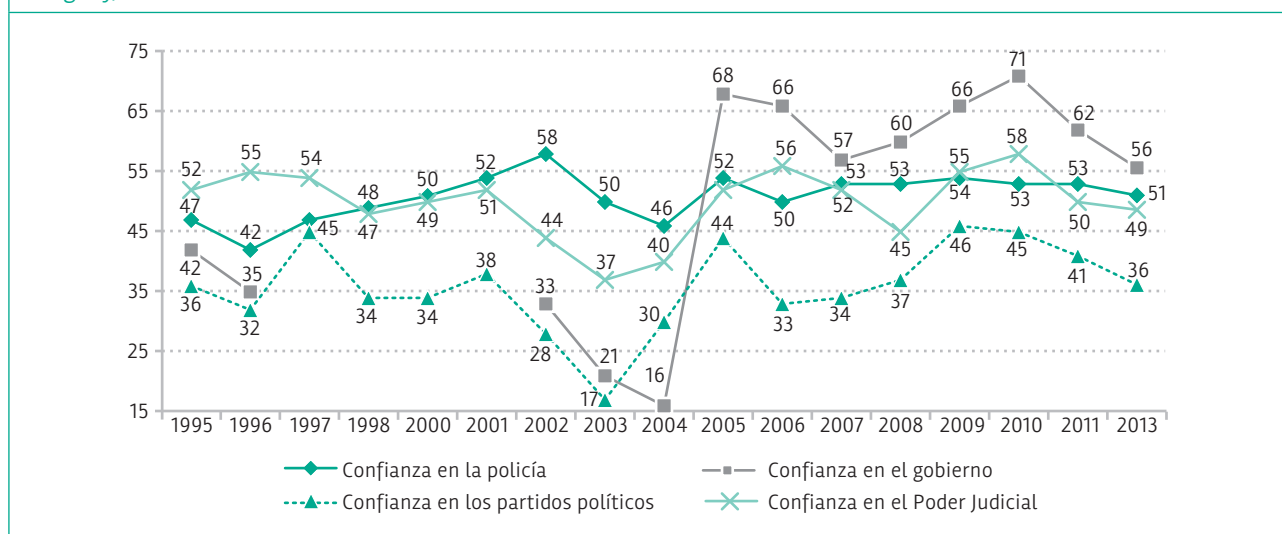
Confianza en las instituciones según países (sumatoria de mucho y algo de confianza) (en %). Hispanoamérica, 2010

	Gobierno	Policía	Poder Judicial	Municipio/ gobierno local	Partidos políticos
Uruguay	71	53	58	56	45
Panamá	60	48	34	42	29
El Salvador	57	30	22	37	16
Chile	56	63	37	48	22
Brasil	55	40	51	42	24
Venezuela	52	31	38	49	43
Ecuador	49	41	21	41	20
Colombia	47	47	34	33	22
Paraguay	46	30	27	51	23
Costa Rica	45	39	46	44	23
Bolivia	42	22	24	43	17
Honduras	41	36	34	41	22
Nicaragua	37	39	22	30	17
Argentina	36	34	34	40	21
R. Dominicana	34	17	28	35	22
México	34	21	28	33	19
España	26	71	38	43	15
Perú	25	24	15	28	13
Guatemala	24	18	17	32	14
Total	43	39	32	41	22

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Latinobarómetro (2010).

**GRÁFICO 19**

Evolución del nivel de confianza en las instituciones (sumatoria de mucho y algo de confianza) (en %). Uruguay, 1995-2013



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Latinobarómetro.

En tanto que a nivel municipal también los ciudadanos uruguayos son los que más confían, en comparación con el resto de los latinoamericanos.

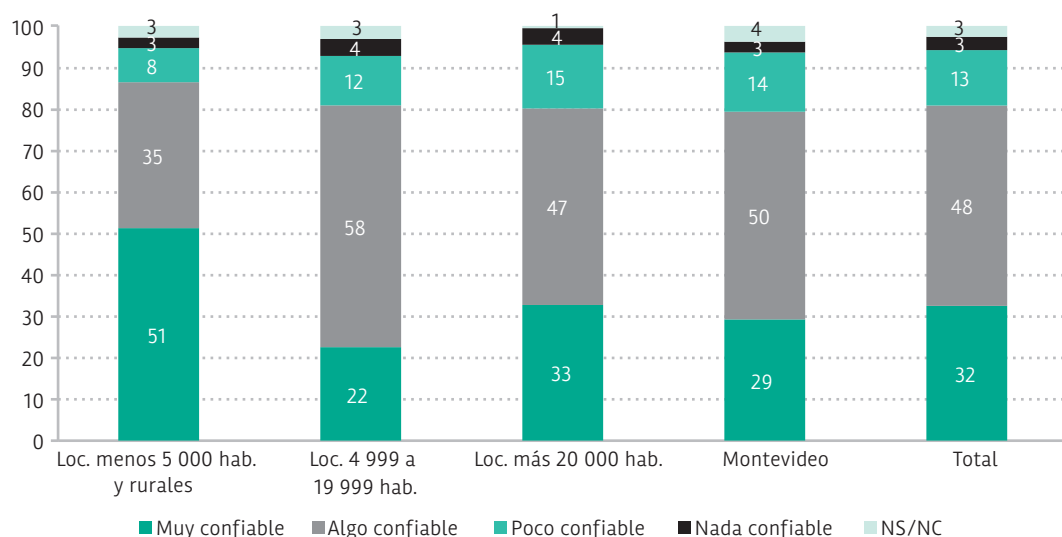
Por último, si bien los partidos políticos son las instituciones que mayor desconfianza generan entre los uruguayos, dato que por otra parte sintoniza con el resto de los países,

cabe consignar que el promedio para toda la región es bajo (22 %), y que nuestro país se encuentra en un nivel de confianza del 45 %, encabezando la lista como el que tiene más confianza en los partidos políticos, para el año 2010.

Si se analiza la evolución de la confianza en el gobierno uruguayo se observa que luego del período de la crisis,

GRÁFICO 20

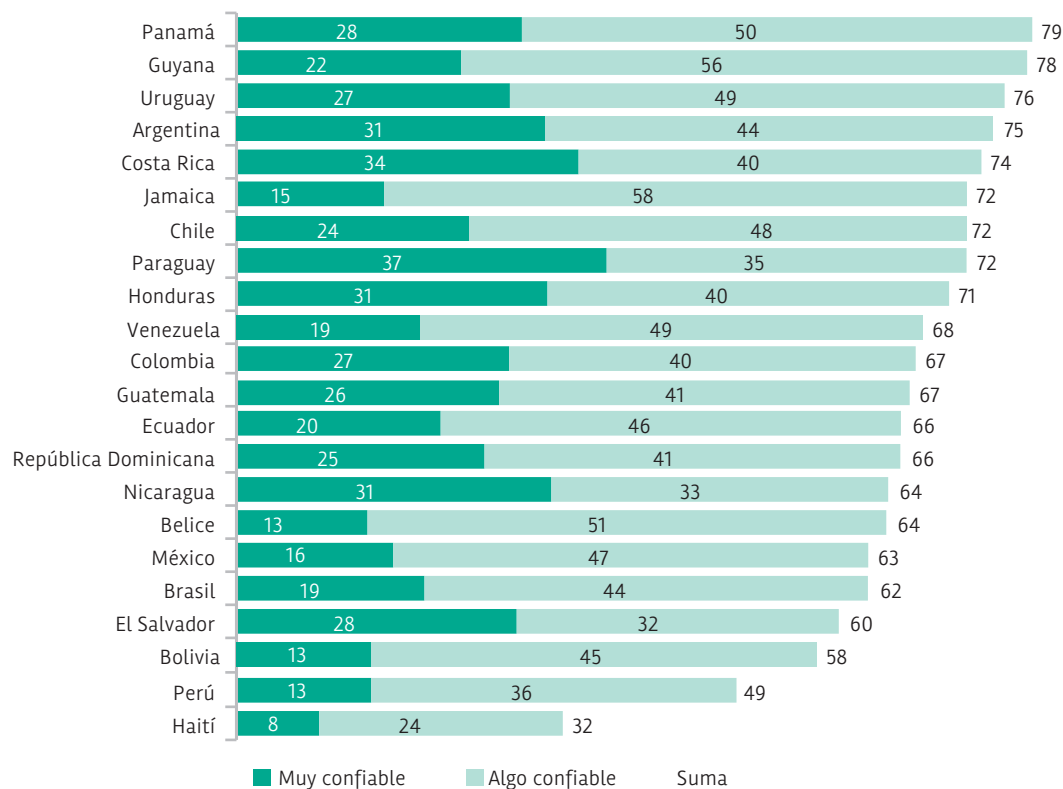
Confianza interpersonal por tipo de localidad (en %). Uruguay, 2014



Fuente: Monitor Regular de Medición de Opinión Pública de Equipos Mori, producido para el Observatorio Territorio Uruguay-OPP.

GRÁFICO 21

Confianza interpersonal según países (en %). Américas, 2012



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Barómetro de las Américas-LAPOP.

cuando los ciudadanos se la quitaron al gobierno (pasó de 33 %, 21 % y 16 % para 2002, 2003 y 2004, respectivamente), esta subió drásticamente en 2005 al nivel de 68 %, bajó hasta el 57 % en 2007 para luego ascender, año a año, hasta 2010 (71 %, valor más alto de la serie), y luego bajar hasta 56 % en 2013.

En cuanto a la serie histórica del índice de confianza en los partidos políticos, se observa que luego del período de crisis 2001–2003, donde se alcanzó el mínimo histórico de 17 %, Uruguay comenzó un proceso de recuperación en los índices de confianza en dichas instituciones, subiendo al 44 % en 2005, con una caída en 2006 a 33 %, y de ahí en adelante con aumentos consecutivos hasta 2009, cuando se alcanza el valor más alto de la serie: 46 %, para bajar a 36 % en 2013.

### Confianza interpersonal

La confianza en las personas es considerada una forma fundamental de capital social. La pregunta concreta fue formulada del siguiente modo: «Hablando de la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad/barrio es muy confiable, algo, confiable, poco o nada confiable?». En tal sentido, se encuentra que para el año 2014, el 80 % de los uruguayos confiaba en la gente de su comunidad/barrio. Cifra compuesta por un 32 % que opina que las personas de su comunidad son muy confiables y 48 % algo confiables. Además, la estructura de opiniones es heterogénea entre los distintos tipos de localidades analizadas. En las localidades pequeñas (menores a 5 000 habitantes y áreas rurales) la proporción de personas que afirman que la gente de su comunidad es muy confiable es alta (51 %), respecto del promedio nacional (32 %).

Por otra parte, se encuentran mayores niveles de desconfianza en los jóvenes (18–29 años) con respecto a los adultos (50 y más años), y en las mujeres respecto de los varones en la población de menor nivel educativo y estrato socioeconómico.

Uruguay se encuentra entre los países con mayores índices de confianza interpersonal de América. Si se toman en cuenta los datos del Barómetro de las Américas por LAPOP, para el año 2012, Uruguay se ubica en la tercera posición con el 76 % de sus habitantes mayores de edad que declaraban confiar en sus vecinos. Los países con mayores niveles de confianza interpersonal son Panamá (79 %), Guyana (78 %), Argentina (75 %) y Costa Rica (74 %). En contrapartida, los países con niveles más bajos de confianza interpersonal son Haití (32 %), Perú (49 %), Bolivia (58 %), El Salvador (60 %), Brasil (62 %) y México (63 %).

### Participación

La participación ciudadana constituye otra dimensión del capital social. En este caso se mide la participación ciudadana para el año 2014 a partir de una batería de preguntas específicas sobre asistencia en el último año a distintos

grupos u organizaciones sociales de la comunidad. Los resultados muestran que ante la pregunta: «Por favor, dígame si asiste a las reuniones de estas organizaciones: una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca», Uruguay reporta niveles de participación bajos en organizaciones o grupos.

Como se indica en el gráfico 22, de un total de seis tipos de organizaciones diferentes, el mayor nivel de participación aparece en las reuniones de padres de familia de la escuela o liceo, con 29 % de las menciones. Asimismo, 21 % de los uruguayos participa —al menos una vez por año— en reuniones de grupos deportivos o recreativos; y en otro escalón, con cifras más bajas, encontramos las reuniones de un comité o junta de mejoras para la comunidad (13 %), reuniones de un partido o movimiento político (12 %), reuniones del municipio o centro comunal zonal (11 %), reuniones de asociaciones o grupos específicos de mujeres o amas de casas (9 %), y reuniones de una asociación de profesionales, comerciantes, productores, y/u organizaciones rurales (7 %).

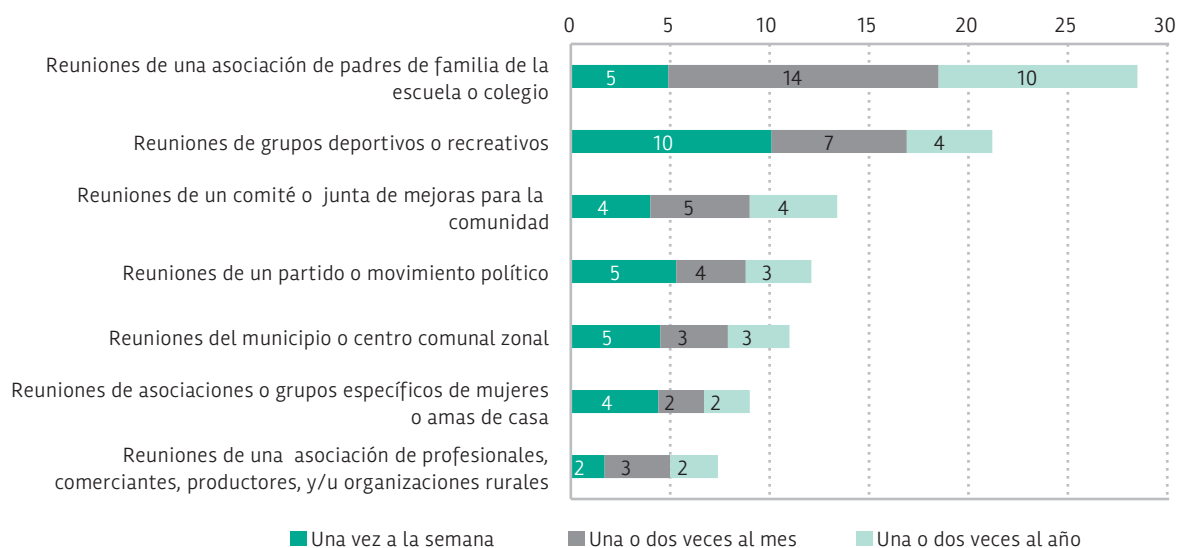
A nivel latinoamericano, Uruguay tiene niveles de participación en organizaciones relativamente bajos en comparación con el resto de los países. Si tomamos en cuenta la asistencia promedio para cinco asociaciones civiles o grupos, nuestro país ocupa el último lugar. En los menos desarrollados se encuentran los mayores índices de participación: Haití, Guatemala, Bolivia y República Dominicana. En contraste, en Uruguay, Costa Rica, Panamá, Argentina, Chile y Brasil se encuentran los niveles más bajos de participación (véase tabla 31).

Al distinguir la participación para cada uno de los grupos específicamente, la lectura no se modifica prácticamente en nada teniendo en cuenta los últimos datos del Barómetro de las Américas (2012). Si se examina la asistencia a reuniones de alguna organización religiosa, se tiene que en Uruguay solo 19 % de la población participó en este tipo de grupos —al menos una vez al año—. Cifra que nos ubica como el país con menor participación religiosa. En cuanto a las asociaciones de padres sucede lo mismo, los uruguayos ocupamos los lugares más bajos en Latinoamérica, con un 29 % de ciudadanos que afirman participar en este tipo de grupos al menos una vez al año.

Cuando se estima la asistencia a comités o juntas de mejoras, también estamos en el penúltimo lugar, con un nivel de participación del 9 %. Por su parte, la participación en un partido o movimiento político también es baja, ocupando nuevamente la antepenúltima posición juntamente con Brasil, Ecuador, Perú y Panamá, con un nivel de participación del 7 %. Finalmente, en cuanto a la asistencia a asociaciones de grupos de mujeres o amas de casa, Uruguay ocupa el penúltimo lugar de la lista, con un nivel de participación del 6 %, posición que comparte con Costa Rica, Argentina y El Salvador.

GRÁFICO 22

Participación en reuniones de asociaciones y grupos (en %). Uruguay, 2014



Fuente: Monitor Regular de Medición de Opinión Pública de Equipos Mori, producido para el Observatorio Territorio Uruguay-OPP.

TABLA 31

Participación en reuniones de asociaciones y grupos (en %). América, 2012

	Reuniones de alguna organización religiosa	Asociación de padres de familia de la escuela o colegio	Comité o junta de mejoras para la comunidad	Partido o movimiento político	Asociaciones o grupos de mujeres o amas de casa	Promedio*
Haití	81	73	49	34	59	59
Bolivia	63	56	50	10	23	40
Guatemala	79	46	41	10	22	40
República Dominicana	69	43	31	32	13	37
Paraguay	77	42	30	21	11	36
Nicaragua	59	48	29	23	12	34
Jamaica	68	42	25	20	13	34
Perú	58	45	34	7	21	33
Ecuador	56	49	26	7	16	31
Honduras	71	33	22	12	13	30
Guyana	52	36	24	21	18	30
Colombia	64	35	21	15	11	29
El Salvador	68	39	18	14	6	29
México	56	35	21	10	15	27
Belice	54	39	9	21	10	27
Brasil	63	30	12	7	9	24
Venezuela	46	31	27	10	5	24
Panamá	50	26	13	7	7	21
Chile	38	30	20	2	9	20
Costa Rica	46	23	14	2	6	18
Argentina	31	27	9	9	6	16
Uruguay	19	29	9	7	6	14

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Barómetro de las Américas-LAPOP.

## Acción colectiva

Las relaciones de cooperación entre las personas dan cuenta de otra dimensión del capital social, lo que tiene que ver con la acción colectiva, es decir las acciones o iniciativas que realizan los ciudadanos para modificar su entorno. En tal sentido, se incorporó una serie de preguntas acerca de la contribución personal respecto de las acciones para la comunidad. Los datos revelan que, en Uruguay, el 51 % de los ciudadanos ayudó a sus vecinos en el último año, guarismo que puede resultar alto teniendo en cuenta los datos de participación presentados anteriormente. Sin embargo, cuando los entrevistados fueron consultados por acciones más específicas, las cifras se redujeron bastante. Se encuentra que 21 % de los uruguayos realizaron acciones para mejorar el medio ambiente de su comunidad, 18 % ha propuesto iniciativas para modificar la infraestructura (calles, iluminación u otros), 12 % ha representado los intereses de la gente de su comunidad frente a la autoridad, y 10 % ha organizado acciones para mejorar la educación y/o desarrollar la cultura. De la misma forma, el 9 % ha propuesto ideas para eventos, recitales, espectáculos, y un 6 % ha organizado eventos culturales para su barrio.

Con el fin de analizar si existen diferencias según distintas variables sociodemográficas, se confeccionó una variable que puede tomar dos valores.

Si el entrevistado afirma que participó en alguna de las acciones antes planteadas<sup>22</sup> (excluyendo la ayuda a otras personas de su comunidad) se considera que la persona participa en acciones comunitarias. De lo contrario, si no participó en ninguna de dichas acciones, se considera que la persona no participa. Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra que solo 32 % de la población uruguaya participa al menos una vez por año en acciones comunitarias.

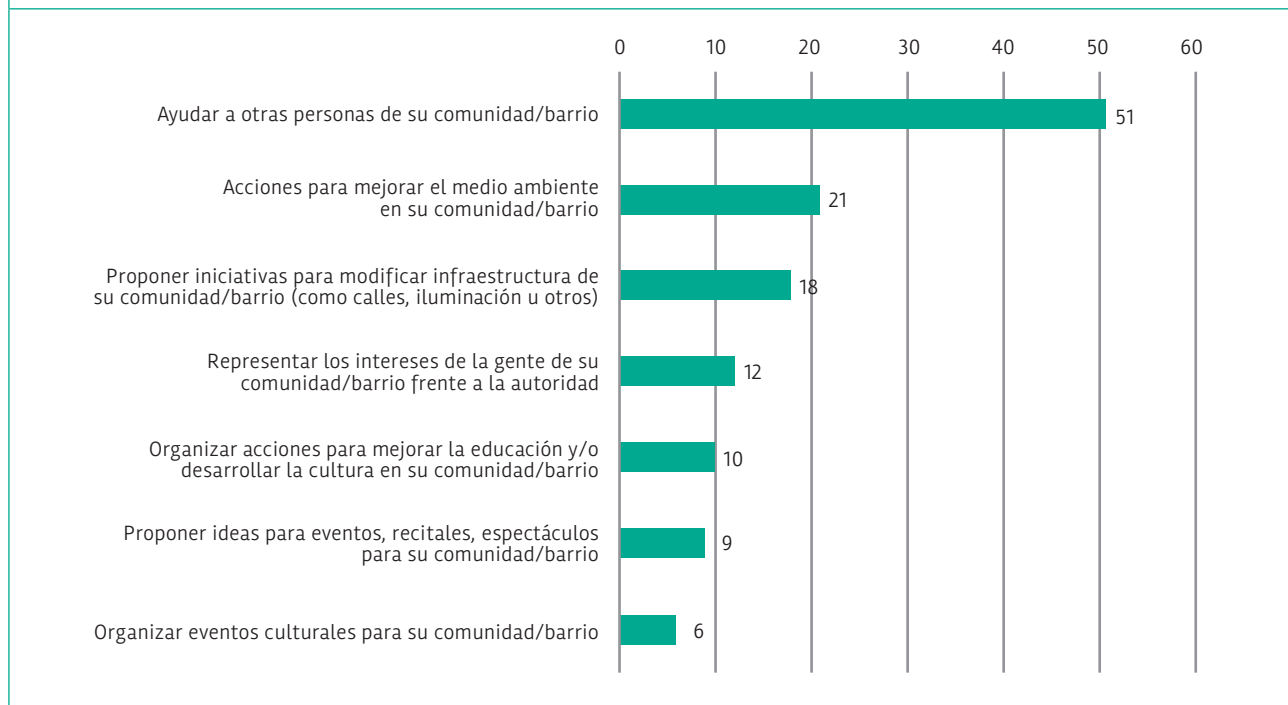
Los niveles de participación varían en función de la edad y el tipo de localidad de residencia, mientras que son relativamente constantes según el nivel educativo y el nivel socioeconómico del hogar al que pertenecen las personas.

En cuanto a la zona geográfica, los datos revelan que los mayores niveles de participación se producen en las localidades pequeñas, esto es, en aquellas menores a 5 000 habitantes y áreas rurales.

Por su parte, y teniendo en cuenta la edad del entrevistado, la participación es menor en los más jóvenes y aumenta

GRÁFICO 23

Contribución personal a la resolución de problemas de la comunidad en los últimos 12 meses (en %). Uruguay, 2014

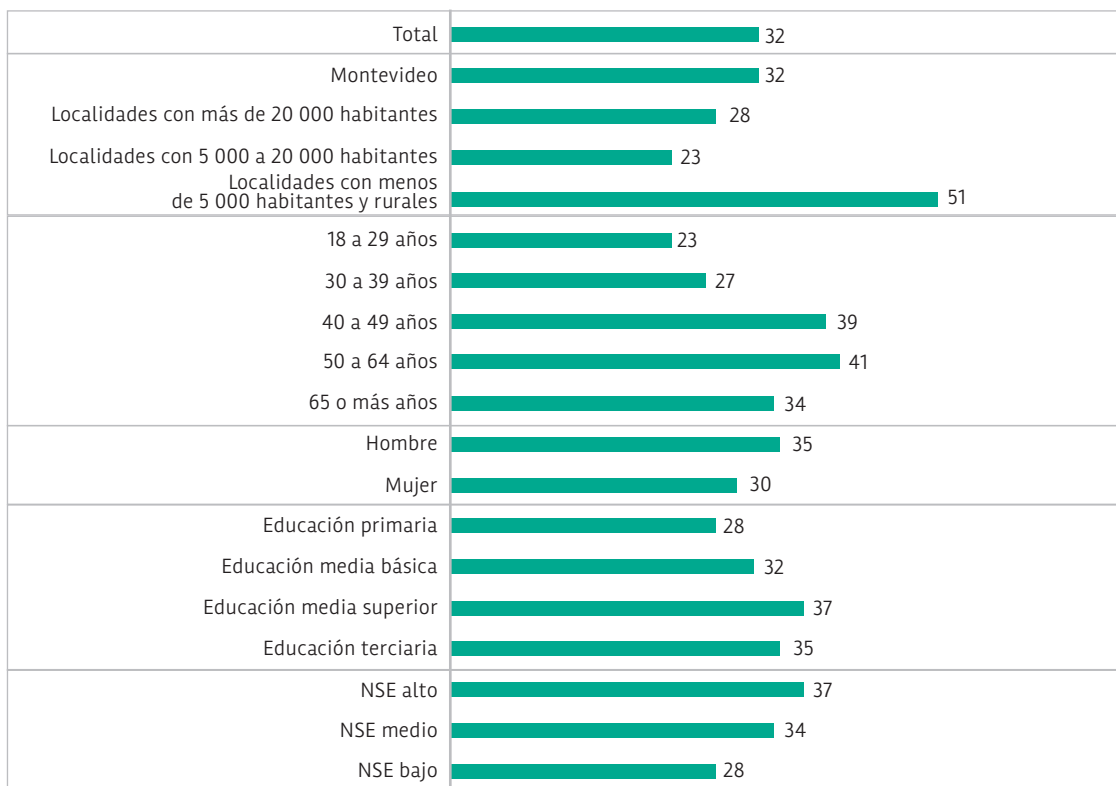


Fuente: Monitor Regular de Medición de Opinión Pública de Equipos Mori, producido para el Observatorio Territorio Uruguay-OPP.

22 Las acciones son: actividades para mejorar el medio ambiente de su comunidad, proponer iniciativas para modificar la infraestructura (calles, iluminación u otros), representar los intereses de la gente de su comunidad frente a la autoridad, organizar acciones para mejorar la educación y/o desarrollar la cultura, proponer ideas para eventos, recitales, espectáculos u organizar eventos culturales para su barrio.

## GRÁFICO 24

Participación en al menos alguna acción colectiva según tipo de localidad, tramo etario, nivel educativo alcanzado, y nivel socioeconómico del hogar (en %). Uruguay, 2014



Fuente: Monitor Regular de Medición de Opinión Pública de Equipos Mori, producido para el Observatorio Territorio Uruguay-OPP.

con la edad hasta los 64 años, y luego disminuye en el grupo etario mayor de 65 años.

Los hombres participan algo más que las mujeres, 35 % versus 30 %, aunque las diferencias no son estadísticamente significativas. Del mismo modo, sucede que cuanto mayor es el nivel educativo y NSE del entrevistado la participación aumenta levemente, aunque no son diferencias estadísticamente significativas.<sup>23</sup>

### Movilidad social y expectativas de futuro

Para medir la movilidad social la literatura especializada utiliza frecuentemente tres elementos: la posición económica del entrevistado, la de su padre/madre y la que cree tendrán sus hijos/as.

Las preguntas que utiliza el Latinobarómetro son las siguientes: a) «Imagínese una escala de diez peldaños, en que en el 1 se ubican las personas más pobres y en el 10 se

ubican las personas más ricas, ¿dónde se ubicaría usted?», b) «¿Dónde se ubicarían sus padres?» y c) «¿Dónde cree que se encontrarán sus hijos?».

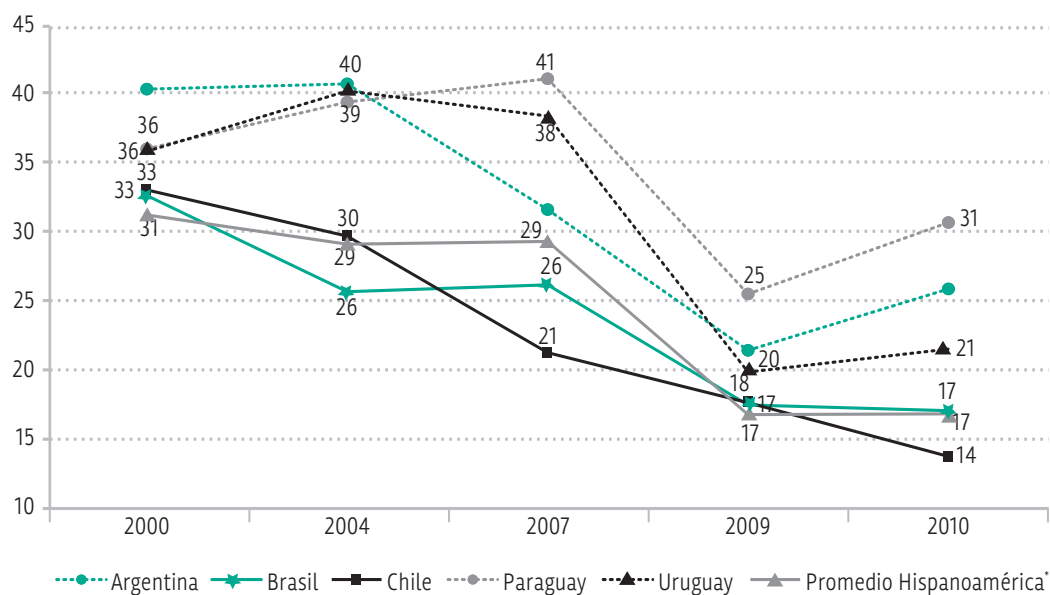
A partir de las primeras dos preguntas (a y b) se construye una tipología de movilidad social. Si el entrevistado se ubica en la escala en una posición mayor a la de su padre/madre, entonces existe movilidad ascendente; si se ubica en la misma posición que sus padres permanece inmóvil; por el contrario, si el entrevistado se ubica en una posición por debajo de la que ubica a sus padres, entonces existe movilidad descendente, es decir, la posición social del entrevistado está por debajo de donde se encuentran sus padres.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> En caso de que en alguna de las dos preguntas el entrevistado afirme «No sabe» o «No contesta» no se puede saber si existe movilidad ascendente, inmóvil o descendente, y se categoriza como «No sabe/No contesta». Es decir, para cada individuo el indicador puede adoptar cuatro valores: «movilidad ascendente», «movilidad descendente», «inmóvil» o «No sabe/No contesta».

<sup>23</sup> Los resultados se basan en pruebas bilaterales con un nivel de significación 0,05.

GRÁFICO 25

Porcentaje de población que cree que sus padres viven mejor que ellos (movilidad descendente).  
Años 2000, 2004, 2007, 2009 y 2010

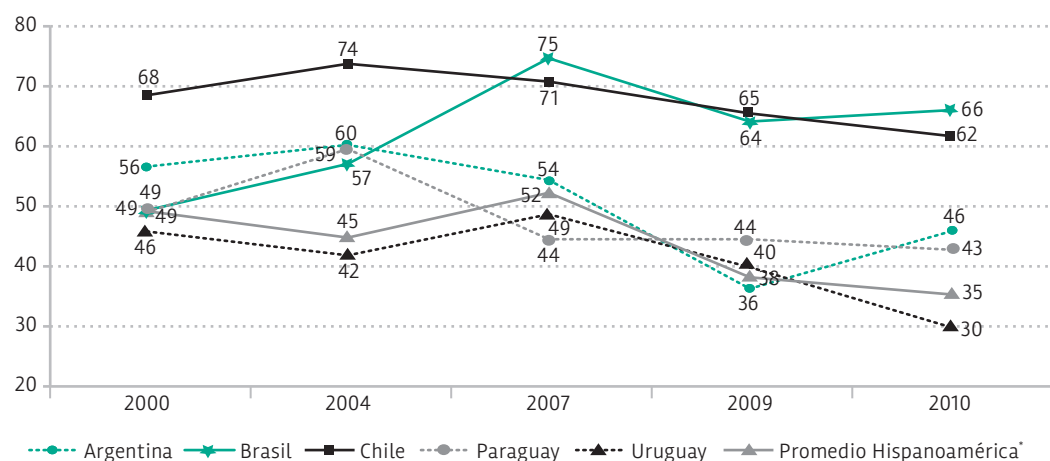


\* Los datos de los años 2000 y 2004 excluyen a España en el promedio de Hispanoamérica.

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Latinobarómetro.

GRÁFICO 26

Porcentaje de población que cree que sus hijos vivirán mejor que ellos (movilidad ascendente).  
Años 2000, 2004, 2007, 2009 y 2010



\* Los datos de los años 2000 y 2004 excluyen a España en el promedio de Hispanoamérica.

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en microdatos del Latinobarómetro.

**TABLA 32**

Tasas de suicidio en países de América Latina y el Caribe (muertes cada 100 mil habitantes). Años 1990, 2000 y 2007

Países	1990	2000	2007
Argentina	6,8	7,6	7,6
Brasil	3,4	4,4	5,6
Chile	5,7	9,6	11,1
Colombia	3,1	6,7	7,0
Costa Rica	5,2	6,3	5,7
Ecuador	4,4	4,3	9,2
El Salvador	12,0	9,6	10,7
Guatemala	1,8	1,6	2,7
Honduras	5,2	...	...
México	2,3	4,0	4,1
Nicaragua	4,0	14,0	
Panamá	...	6,0	5,7
Paraguay	0,7	1,6	2,6
Perú	3,7	4,6	6,3
Uruguay	10,5	17,0	18,1
Venezuela	5,0	5,8	3,4

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay-OPP, con base en datos de EUROSTAT (Oficina de Estadísticas de la Comunidad Europea) y OPS (Organización Panamericana de la Salud).

El gráfico 25 presenta una serie sobre el porcentaje de ciudadanos con percepciones de movilidad descendente respecto de sus padres para Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y el promedio de Hispanoamérica.

El gráfico muestra que, para todos los valores de la serie, Uruguay tiene mayores porcentajes de movilidad descendente que el promedio de Hispanoamérica (los países de Latinoamérica y España), aunque la distancia se ha acortado a lo largo de los años, con una importante reducción de la movilidad descendente desde 2004. Si se comparan los valores de 2000 y 2010 para Hispanoamérica se observa que hubo un pronunciado descenso del porcentaje de personas que creen que sus padres viven mejor que ellos, pasando de 31 % en el año 2000 a 17 % en 2010. En el caso de Uruguay, descendió del 36 % en el año 2000 a 21 % en 2010.

Por su parte, desciende en el tiempo el porcentaje de personas que cree que sus hijos vivirán mejor que ellos

(movilidad ascendente). En Uruguay este indicador se ubicó en 30 % para el año 2010, lo que representó el valor más bajo de la serie 2000–2010. Cuando se analiza el comportamiento promedio de los países de América Latina y España se observa una tendencia similar. Es decir, cada vez menos personas en América Latina creen que sus hijos/as vivirán mejor que ellos. Esto, sin embargo, no ocurre en todos los países analizados. Por ejemplo, en el caso brasileño, en el año 2000 el porcentaje de personas que creía que sus hijos/as vivirían mejor que ellos era de 49 %, y en el año 2010 ascendió a 66 %.

### Integración y afiliación social

Finalmente otro indicador de integración social refiere a la tasa de suicidio. Uruguay tiene las tasas de suicidio más altas de América Latina, como se puede observar en la tabla 32.



# Conclusiones

- En el período analizado Uruguay ha vivido uno de los procesos de crecimiento económico más importantes de su historia. Dicho crecimiento ha sido de carácter inclusivo, producto de una fuerte apuesta a las políticas sociales y una serie de reformas estructurales. De este modo, el presente documento se ha propuesto analizar los avances y desafíos desde una perspectiva de equidad territorial.
- Con base en la información presentada a lo largo del documento y teniendo en cuenta el marco conceptual elegido se pueden extraer al menos las siguientes conclusiones.
- Si bien Montevideo es uno de los departamentos con mayor incidencia de la pobreza medida a través del método del ingreso, de acuerdo a la metodología de las NBI se observa que en Montevideo, y en general en los departamentos costeros, se obtienen los menores índices de pobreza (3,3 % de los montevideanos tenían tres o más NBI en el año 2011, según datos del Censo 2011, mientras la media del país se encontraba en 5,8 %).
- La heterogeneidad territorial en la distribución de la pobreza también se confirma teniendo en cuenta el tamaño de la localidad: la incidencia de NBI es mayor cuanto más pequeño es el tamaño de la localidad analizada. Este resultado se encuentra relacionado con la cobertura diferencial de los servicios públicos según el tipo de localidad analizada. Tal como se mencionó en el apartado «Brechas y distancias», indicadores como el acceso al agua potable, a la red de saneamiento o a la energía eléctrica determinan un resultado diferencial en términos de pobreza según el tamaño de la población de la localidad de referencia.
- Se encuentra una tendencia decreciente en la desigualdad de ingresos de forma sistemática desde el año 2006 a la fecha. Esta situación se verifica tanto a partir de los métodos de medición habituales (encuestas de hogares) como del estudio de los microdatos tributarios. De todos modos existe evidencia de que las encuestas de hogares subestiman los ingresos más altos, hecho que demuestran Burdin *et al.* (2014) a partir del análisis de los registros tributarios de 2009 a 2011. Allí se encuentra que los sectores de ingresos relativos más altos (1 %, 0,5 % y 0,1 % superior) han mantenido su participación en los ingresos totales para el período analizado. Por su parte, al examinar la desagregación geográfica se observa que los departamentos de Montevideo, Rivera, Salto, Río Negro, Artigas y Paysandú presentan los mayores valores del índice de Gini.
- La mayor parte de los indicadores del mercado de trabajo muestran una dinámica positiva durante el período analizado. La tasa de actividad ha crecido 6,6 % entre 2006 y 2014, el empleo creció 11,7 %, y la tasa de desempleo cayó 37 %. En todos los casos el mayor crecimiento se explica por un aumento en la participación de las mujeres en el mercado laboral, con tasas de aumento superiores a las de los hombres. De todas maneras estos avances siguen siendo insuficientes para superar las brechas estructurales que se mantienen entre uno y otro sexo. La calidad del empleo, por su parte, también ha mostrado avances importantes. Tanto la población subempleada (aquella que trabaja menos de 40 horas semanales pero declara estar dispuesta a trabajar más) como la población no registrada en la seguridad social se ha reducido a casi la mitad desde 2006 a 2014. Asimismo, los departamentos del norte y noreste son los más expuestos a la informalidad del empleo.
- Numerosos indicadores sobre la educación muestran que a nivel de la región Uruguay ha quedado muy rezagado. Las mayores dificultades se presentan en la educación media, a lo cual se debe sumar que la educación enfrenta un proceso de fuerte segmentación sociocultural producto de la segregación territorial (INEED, 2014, 88). En la educación media básica (primeros tres años de secundaria) las tasas de matriculación bruta descienden acorde aumenta el grado lectivo, aunque mostraron una tendencia creciente en todos los grados desde 2006 a 2013. Sin embargo, en la educación media superior las tasas de asistencia neta de los alumnos de 15 a 17 años (que toman en cuenta los alumnos con edad «acorde» al año que cursan) se han mantenido prácticamente invariables. De todas formas, el dato más llamativo es que poco más de cuatro de cada diez jóvenes de 15 a 17 años asisten al ciclo que les corresponde por su edad, y tan solo la mitad han culminado el ciclo básico. En 2013, solo siete de cada diez jóvenes de 24 a 29 años habían terminado el ciclo básico, y cuatro de cada diez habían terminado la educación media superior.
- En cuanto a la salud, la mayor parte de los habitantes de los departamentos costeros, como Montevideo, Canelones, Maldonado, Colonia y San José, se atienden en

el sistema privado, mientras que los de Río Negro, Cerro Largo y Treinta y Tres lo hacen en el sistema público. Los restantes departamentos no tienen un perfil definido hacia uno u otro subsistema, y en ellos se registra una participación pública y privada similar. Asimismo existe una mejora en la atención que se remonta a más de dos décadas de descenso continuo de la tasa de mortalidad infantil. Esta bajó, de 1990 a 2012, de 20,6 muertes por mil nacidos vivos a 9,3.

- Con relación a las TIC, se observa que las tasas de acceso a computadoras en los hogares uruguayos han crecido fuertemente desde el año 2001 a esta parte (Dodel, 2010). Mientras que en ese año había menos de dos computadoras cada diez hogares, en 2013 siete de cada diez hogares urbanos contaban con computador de escritorio, laptop y/o tableta. Se destaca, por sobre cualquier otra dimensión, que el acceso se ha extendido a todos los quintiles de ingreso. El acceso a Internet, por su parte, también ha crecido de forma importante, llegando a poco más de cinco de cada diez hogares uruguayos en 2013. De todas formas, se evidencian fuertes heterogeneidades a nivel departamental, y sobre todo en localidades pequeñas y zonas rurales, donde tan solo accede menos del 30 % de la población.
- Uruguay cuenta con un sistema institucional sólido con fuerte respaldo de su población. A su vez, se encuentra entre los países con índices de corrupción más bajos de América, de acuerdo al índice de percepción de corrupción del sector público de Transparency International (2013). Cabe destacar, como hito en la historia institucional del país, la reciente creación del tercer nivel de gobierno con el fin de profundizar el proceso de descentralización del Estado. Mediante diferentes leyes se han creado 112 municipios que abarcan, según cifras preliminares, a poco más del 70 % de la población y aproximadamente un tercio del territorio nacional.
- Un correcto funcionamiento de la institución democrática debería acarrear una mejoría en los niveles de cohesión, en tanto implica la inclusión de los grupos más vulnerables. De acuerdo a la percepción ciudadana, Uruguay es el país más democrático de América Latina y el Caribe, según datos del Barómetro de las Américas 2012, así como lo corroboran otros índices internacionales (Latinobarómetro, 2013 y The Economist Intelligence Unit, 2015). A su vez, tomando datos de los años 2014 y 2015, los uruguayos esperan un rol activo del Estado en cuanto a la implementación de políticas de redistribución de la riqueza (76 % de apoyo), consideran que el gobierno nacional debería transferir mayores responsabilidades a los gobiernos municipales (76 % de apoyo) y opinan que el Estado es el principal garante del bienestar de la gente (72 % de apoyo).
- El sistema judicial uruguayo se encuentra entre los mejor evaluados de América Latina. No obstante, Uruguay está dentro del grupo de países con mayores niveles de victimización de América para el año 2012. Según los datos del Barómetro de las Américas, el nivel de victimización se ha mantenido incambiado en torno al 23 % entre 2006 y 2012. Del mismo modo, existe un creciente aumento de la sensación de inseguridad entre la población.
- Con relación a la percepción sobre el funcionamiento de las políticas públicas se tomaron en cuenta tres indicadores. El primero, vinculado a la percepción de la carga tributaria, da cuenta de que Uruguay se encuentra entre los países con mayor percepción de carga tributaria, detrás de Brasil, Colombia, México, República Dominicana y El Salvador. El segundo refiere a la evaluación realizada por los ciudadanos con respecto a la calidad de los servicios municipales que reciben. Según este indicador Uruguay se ubica entre los mejor posicionados, aunque los niveles de satisfacción no hablan de servicios de calidad (56 % está muy satisfecho o más bien satisfecho). Considerando una lista específica de servicios, como la recolección de basura, el transporte y la disponibilidad de áreas verdes y espacios públicos, Uruguay aparece entre los países con ciudadanos más conformes, detrás de Ecuador. Por último, tomando en cuenta datos sobre la disponibilidad de servicios públicos, como energía eléctrica, agua y saneamiento, Uruguay es el quinto país de Latinoamérica con mayor acceso a la red eléctrica pública (99,1 %), ocupa el octavo lugar en acceso a saneamiento (desagüe a la red pública) y el cuarto puesto en acceso al agua potable.
- De acuerdo a los indicadores propuestos para medir el sentido de pertenencia se encontró que Uruguay cuenta con niveles de capital social elevados respecto del resto de Hispanoamérica. El país muestra uno de los mayores niveles de confianza en las instituciones, y está entre los países con mayores niveles de confianza interpersonal. A la vez, Uruguay se caracteriza por su baja participación ciudadana en grupos u organizaciones.
- En el año 2014 el 80 % de los uruguayos confiaba en la gente de su comunidad o barrio. La estructura de opiniones no es homogénea entre los distintos tipos de localidades presentadas a lo largo del documento, destacándose mayores niveles de confianza en las localidades pequeñas (menores a 5 000 habitantes y áreas rurales). Por otra parte, se encuentran niveles de desconfianza más altos en los jóvenes (18-29 años) respecto de los adultos (50 y más años), en las mujeres respecto de los varones, en la población de menor nivel educativo y es-trato socioeconómico.

- Como fue comentado en el apartado «Identidad territorial / Sentido de pertenencia», los niveles de participación en acciones colectivas en Uruguay varían en función de la edad y el tipo de localidad de residencia, mientras que son relativamente constantes según los niveles educativo y socioeconómico. En cuanto a la zona geográfica, los datos revelan que los mayores niveles de participación se producen en las localidades pequeñas, esto es, en aquellas menores a 5 000 habitantes y áreas rurales. Por su parte, y teniendo en cuenta la edad del entrevistado, la participación es menor en los más jóvenes, aumenta con la edad hasta los 64 años, y luego disminuye en el grupo etario mayor de 65 años.
- Los avances en inclusión logrados en América Latina en la última década no se han traducido en un cambio de la matriz de expectativas de movilidad social. En Uruguay, si bien se redujeron las expectativas de movilidad descendente (porcentaje de personas que cree que sus padres viven mejor que ellos), esto no se ha traducido en un aumento de las expectativas ascendentes (aquellos que consideran que sus hijos vivirán mejor que ellos). Finalmente, Uruguay cuenta con las tasas de suicidio más elevadas de América Latina.

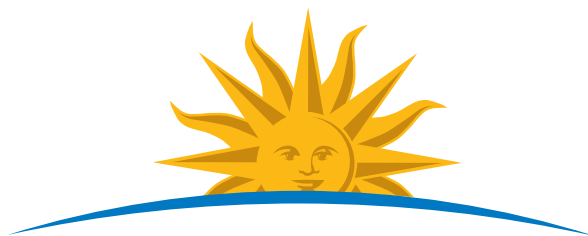
El análisis de indicadores sobre cohesión territorial realizado a lo largo del documento permite visualizar las disparidades de la población uruguaya en cuanto a variables estructurales, como pobreza o educación, así como opiniones o percepciones sobre el rol de las instituciones o de la participación social y la identidad. Constituye por lo tanto una fotografía de las opiniones y actitudes de la ciudadanía con respecto al resto de América Latina, y sitúa la problemática de las inequidades territoriales en el centro del debate.

La información será utilizada como diagnóstico e insumo para futuras investigaciones que ahonden en modelos explicativos y causales sobre los determinantes de las desigualdades o inequidades territoriales en Uruguay.

# Bibliografía

- AGESIC (2013), «Informe sobre tendencias 2013». Disponible en: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3558/1/agesic/informe-sobre-tendencias-2013.html>
- Albert, R. (1953), «Comments on the scientific function of the concept of cohesiveness», en *American Journal of Sociology*, vol. 59: 231–234.
- Álvarez Rivadulla, María (2014). «Tolerancia a la desigualdad en América Latina: una exploración en Montevideo y Bogotá» en revista *Ensamblés*, Nº 1: 99–119.
- Arin, R. y Vigorito, A. (2007), *Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991–2005*. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo. DT 10/06.
- Bettenhausen, K. (1991), «Five years of group's research: what we have learned and what needs to be addressed», en *Journal of Management*, vol. 17: 345–381.
- Boisier, S. (1999), *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2005), «Conocimiento y valores para una gestión territorial en el siglo XXI». Conferencia Consejo Federal de Inversiones: Conocimiento y Desarrollo. Ushuaia, Mayo 2005.
- (2004), «Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? (El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo)». Red de investigación y acción para el desarrollo local.
- Bollen, K. A. y Hoyle, R. H. (1990), «Perceived cohesion: a conceptual and empirical examination», en *Soc. Forces*, vol. 69: 479–504.
- Burdín, Gabriel; Esponda, Fernando, y Vigorito, Andrea (2014), *Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009–2011*. Serie Documentos de Trabajo, DT 06/2014. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Cancela, Valentina (coord.) (2014), *Caracterización Sociodemográfica de los Municipios. Reporte 1*, Observatorio Territorio Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. [En línea] [consulta: diciembre 2015] Disponible en: [www.otu.opp.gub.uy](http://www.otu.opp.gub.uy)
- (2015), *Municipalización en Uruguay: Percepción Ciudadana. Reporte 3*, Observatorio Territorio Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. [En línea] [consulta: diciembre 2015] Disponible en: [www.otu.opp.gub.uy](http://www.otu.opp.gub.uy)
- Carron, A. V. (1982), «Cohesiveness in sports groups: interpretations and considerations», en *Journal of Sport Psychology*, 4: 123–138.
- CARTWRIGHT, D. (1968), «The nature of group cohesiveness», en *Group Dynamics: Research and Theory*, Cartwright, D. y Zander A. (eds.), 91–109. London: Tavistock.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Panorama social de América Latina, 2014*, (LC/G. 2635–P). Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014*, (LC/G.2635–P), Santiago de Chile.
- CEPAL /EUROSOCIAL (2007b), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina y el Caribe* (LC/G.2362), Santiago de Chile.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe–Secretaría General Iberoamericana) (2007a). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/rev.1), Santiago de Chile, enero.
- Colafranceschi, M.; Failache, E. y Vigorito, A. (2013), «Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes», Uruguay. El futuro en foco, *Cuadernos sobre Desarrollo Humano* 02. PNUD Uruguay. Disponible en: <http://www.uypress.net/andocasociado.aspx?44644,35043>
- Coleman, James (1988), «Social Capital in the Creation of Human Capital», en *American Journal of Sociology*, vol. 94 (suplemento): 95–120.
- (1990), *Foundations of Social Theory*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Cotler, J. (2006), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, IEP; Observatorio de las Relaciones Unión Europea–América Latina, OBREAL.
- Dasgupta, P. y Serageldin, I. (coords.) (2000), *Social Capital. A multifaceted Perspective*. Washington DC: The World Bank.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2013), *Revisión de indicadores básicos de desarrollo social 2006–2013*. [En línea] [consulta: 17 de agosto 2014] Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/29845/1/revision\\_de\\_indicadores\\_basicos\\_de\\_desarrollo\\_social\\_2006\\_2013\\_version\\_web\\_1.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/29845/1/revision_de_indicadores_basicos_de_desarrollo_social_2006_2013_version_web_1.pdf)
- Dodel, Matías (2010), «Acceso a las TIC en hogares del Uruguay urbano: logros y desafíos para asentar los pisos de una integración digital», en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo (13–15 de setiembre de 2010).
- Doreian, P. y Fararo, T. (eds.) (1998), *The problems of Solidarity: Theories and Models*. Amsterdam, Neth.: Gordon & Breach.
- Drescher, S.; Burlingame, G. y Fuhrman, A. (1985), «Cohesion: an odyssey in empirical understanding», en *Small Group Behavior* 16: 3–30.
- Evans N. J. y Jarvis P. A. (1980), «Group cohesion: a review and re-evaluation», en *Small Group Behavior* 11: 359–70.

- Feres, C. (2009), «Indicadores de cohesión territorial: una primera aproximación», presentado en el Taller Internacional sobre Indicadores para la Cohesión Territorial, Proyecto EUROSOCIAL Fiscalidad, ADETEF y CEPAL. Santiago de Chile, 16 al 18 de marzo. División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL.
- Feres, J. C. y Villatoro, P. (2010), «Hacia un núcleo de indicadores clave de cohesión social: un paso atrás, dos adelante», en *Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Naciones Unidas.
- Fernández Tabales, A.; Pedregal Mateos, B.; Rodríguez Mateos, J. C.; Pita López, Ma. F. y Zoido Naranjo, F. (2009), «El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, núm. 50: 157–172. Sevilla, España: Universidad de Sevilla, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional.
- Freres, C. y Sanahuja, J. A. (2006), «La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina», en Julio Cotler (ed.), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, 29–63. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP); Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL).
- Friedkin, Noah E. (2004), «Social Cohesion», en *Annual Review of Sociology*, vol. 30: 409–425.
- Fukuyama, F. (1995), «Social Capital and the Global Economy», en *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 5: 89–103.
- Gilchrist, A. (1998), «A More Excellent Way: Developing Coalitions and Consensus Through Informal Networking», en *Community Development Journal*, vol. 33, núm. 2: 100–108.
- Hagstrom, W. O. y Selvin, H. C. (1965), «Two Dimensions of Cohesiveness in Small Groups», en *Sociometry* 28:30–43.
- Harriss, J. y P. De Renzio (1997), «An Introductory Bibliographic Essay», en Harriss, J. (ed.), «Policy Arena: “Missing Link” or Analytically Missing: The Concept of Social Capital», monográfico de *Journal of International Development*, vol. 9, núm. 7: 919–938.
- INE (s/f), «Líneas de pobreza e indigencia 2006. Uruguay. Metodología y resultados», disponible en: [http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/INFORME %20LINEA %20DE %20POBREZA %202006 %20FINAL.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/INFORME%20LINEA%20DE%20POBREZA%202006%20FINAL.pdf)
- «Principales resultados Encuesta Usos de las Tecnologías de la Información y Comunicación». Disponible en línea:
- Katzman, R. (1989), *Pobreza en el Uruguay: medición y análisis*, curso Planificación de Políticas Sociales en el Uruguay. Oficina de Montevideo. CEPAL.
- Kellerman, H. (ed.) (1981), *Group Cohesion*. Nueva York: Grune & Stratton.
- LAPOP (2010), *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project*.
- Latinobarómetro Corporación (2013). Informe 2013. Santiago de Chile. Disponible en línea: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf)
- Ley núm. 18 211. Sistema Nacional Integrado de Salud. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, diciembre de 2007.
- Libro Verde sobre la cohesión territorial, Aportaciones del foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas. Sevilla, 26 y 27 de enero de 2009.
- Lott A. J. y Lott B. E. (1965), «Group Cohesiveness as Interpersonal Attraction: A Review of Relationships with Antecedent and Consequent Variables», en *Psychol. Bull.* 64: 259–309.
- McPherson, M. y Smith-Lovin, L. (2002), *Cohesion and Membership Duration: Linking Groups, Relations and Individuals in an Ecology of Affiliation*. Adv. Group Process. 19: 1–36.
- Melgar, A. (1994), «Pobreza y distribución del ingreso: la evolución reciente». Seminario Indicadores Socioeconómicos del Uruguay: De la polémica al análisis. Organizado por CLAEH. Montevideo.
- Ministerio de Salud Pública (2013), «Mortalidad infantil Uruguay 2012». Disponible en: <http://www2.msp.gub.uy/andocasocio.do.aspx?6487,26081>
- Mudrack, P. E. (1989), «Defining Group Cohesiveness: A Legacy of Confusion», en *Small Group Behav.* 20: 37–49.
- Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) (2009), *Perfil de los sistemas de salud de la República Oriental del Uruguay: Monitoreo y análisis de los procesos de cambio y reforma*. OPS: Washington DC. [En línea] [consulta: 17 de agosto 2014] Disponible en: <http://www.paho.org/hq/>
- Peres, W. y Hilbert, M. (eds.) (2009), *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Desarrollo de las tecnologías para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Piper, W.; Marrache, M.; Lacroix, R.; Richardson, A. y Jones, B. (1983), «Cohesion as a Basic Bond in Groups», en *Human Relations*, 36 :93–108.
- Putnam, R. (1993), «The Prosperous Community: Social Capital and Public Life», en *The American Prospect*, núm. 13.
- Putnam, R.; Leonardi, R. y Rafaella Y. Nanneti (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Riffo, L. (2013), *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*, Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Rodríguez, A. (2014), «Desarrollo económico y disparidades territoriales». *Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, Número 3. Montevideo: PNUD.
- Stein A. (1976), «Conflict and Cohesion: A Review of the Literature», en *Journal of Conflict Resolution*, 20: 143–172.
- Taller Internacional sobre Indicadores para la Cohesión Territorial. Proyecto EUROSOCIAL Fiscalidad, ADETEF y CEPAL. Santiago de Chile, 16 al 18 de marzo de 2009.
- Terra, J. P.; Piedra Cueva, E.; Roba, O.; Haretche, A.; Nari, M.; Bianco, G. y Cerutti, A. (1989), «Los niños pobres en el Uruguay actual», en serie *Investigaciones* núm. 59, 60 y 61. CLAEH, Montevideo, Uruguay.
- Verdera V., Francisco (2007), «Enfoques sobre la pobreza», en *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Lima, Perú: IEP Colección CLACSO Coediciones. Serie *Análisis económico*, núm. 24: 21–79. [En línea] [Consulta: agosto 2015] Disponible en: <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20130829033132/02enfoque.pdf>



**PRESIDENCIA**  
OFICINA DE PLANEAMIENTO  
Y PRESUPUESTO

