



Observatorio
TERRITORIO URUGUAY

Dirección de Descentralización
e Inversión Pública

CLASIFICACIÓN SOCIOTERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS

Reporte 6

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

Junio, 2017

Elaboración y redacción:

Ariel Nion y Yennyfer Feo

Colaboración:

Valentina Cancela, Patricia Catz, Irene Centurión y Alejandra Marzuca

Dirección de Descentralización e Inversión Pública - OPP

Torre Ejecutiva / Sur / Liniers 1324, 7mo Piso

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

Correo electrónico: otu@opp.gub.uy

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

Resumen

Con la creación del tercer nivel de gobierno en el año 2010 Uruguay ha comenzado a construir una nueva figura institucional y un cambio de modelo de descentralización del Estado. La reciente constitución de los municipios implica por tanto grandes desafíos y oportunidades para la implementación de las políticas públicas. Generar información y análisis acerca de estas entidades territoriales es imperativo para dotar de mejores herramientas a los hacedores de políticas.

Este reporte presenta una propuesta de clasificación de los 112 municipios creados en los años 2010 y 2015 desde una mirada socioterritorial. Se utilizó para ello la técnica conocida como análisis de cluster la cual permite construir tipologías de individuos/unidades de acuerdo a un conjunto de variables. En este caso, a partir del estudio de dimensiones sociales, demográficas y territoriales de los municipios, tomando como fuente de datos el Censo de 2011 del Instituto Nacional de Estadística.

La técnica utilizada permitió obtener once conglomerados municipales de perfiles claramente diferenciados con una fuerte segmentación según sean rurales o urbanos, el tipo de estructura territorial bajo jurisdicción, la densidad de población así como distintas características socioeconómicas.

Contenido

1	Introducción	6
2	Situación actual de la cobertura municipal en Uruguay	7
3	Clasificación socioterritorial de los municipios	12
3.1	Descripción de la técnica	12
3.2	Indicadores y dimensiones	12
4	Resultados	14
4.1	Aspectos generales	14
4.2	Perfil de los grupos	15
4.3	Segmentación de los grupos	22
5	Reflexiones finales	25
	Bibliografía	27
	Anexo	28
	Mapa 1. Municipios de Uruguay. Año 2015	8
	Mapa 2. Superficie municipalizada por departamento (en %). Años 2010 y 2015	9
	Mapa 3. Población municipalizada por departamento (en %). Años 2010 y 2015.....	9
	Mapa 4. Clasificación socioterritorial de los Municipios de Uruguay.....	14
	Mapa 5. Municipios pertenecientes a los grupos número 1 y 2.....	17
	Mapa 6. Municipios pertenecientes al grupo 3.	17
	Mapa 7. Municipios pertenecientes al grupo 4.	18
	Mapa 8. Municipios pertenecientes a los grupos 5, 6 y 7.	19
	Mapa 9. Municipios del grupo 8.	20
	Mapa 10. Municipios pertenecientes al grupo 9.	21
	Mapa 11. Municipios pertenecientes al grupo 10.	21
	Mapa 12. Municipios pertenecientes al grupo 11.	22
	Tabla 1. Distribución de la población municipalizada y sin municipalizar según tipo de localidad. Año 2015	11
	Tabla 2. Variables utilizadas según dimensión	13
	Tabla 3. Cantidad de municipios, superficie y población municipalizada según grupo.....	15
	Tabla 4. Descripción de los grupos identificados según variables utilizadas en el cluster. Medianas de cada grupo.....	15
	Tabla 5. Indicadores educativos, del mercado laboral y TICs seleccionados según grupos de municipios. Medianas de cada indicador (en porcentaje).	16
	Tabla 6. Listado de Municipios según Grupo	28
	Gráfico 1. Porcentaje de población municipalizada según tipo de la localidad. Años 2010 y 2015	10
	Figura 1. Segmentación de los grupos en función de sus características distintivas.....	23

Figura 2. Segmentación de los grupos en función de variables de educación, empleo mujeres, sector actividad y TICS..... 24

1 Introducción

El Observatorio Territorio Uruguay constituye un componente del Programa Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) cuyo objetivo es generar y difundir información y conocimiento sistemático que permita una mejor comprensión de los diversos contextos territoriales del país con el fin de contribuir al diseño de políticas y a una gestión transparente de la información.

Este documento forma parte de la serie Reportes que el Observatorio produce de forma periódica con información y análisis sobre diferentes temas de interés desde un enfoque territorial. Estos documentos tienen como cometido mostrar diferencias o brechas entre territorios, así como también identificar la caracterización de los distintos contextos territoriales, buscando contribuir en el análisis e interpretación de la información difundida en el Observatorio.

Este reporte propone una clasificación de los 112 municipios que actualmente tiene el país, con base en un amplio conjunto de indicadores que procuran reflejar sus características demográficas, socioeconómicas y territoriales. Se busca encontrar aquellos rasgos comunes de manera de clasificar a los municipios en grupos internamente homogéneos y comparativamente diferentes entre sí. El objetivo último es contribuir a la construcción de un marco de referencia para el diseño de políticas y programas municipales, lo cual es oportuno considerando la relevancia del tema para la agenda pública nacional.

Con el inicio del segundo período de gobierno municipal en 2015 se concretan nuevos avances en el proceso de descentralización subnacional. Por un lado, la cantidad de municipios aumenta de 89 a 112, ampliando así la cobertura territorial y poblacional de esta institucionalidad. Por otro lado, se activan modificaciones normativas importantes que quedaron plasmadas en la ley 19.272 como son los criterios generales de distribución del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios que se financia desde el Presupuesto Nacional (Artículo 19, literal 2). De forma complementaria, en materia de financiamiento, se observa un incremento en la cantidad de fondos que se destinan desde el Gobierno Nacional a este Fondo. En este sentido, de acuerdo a lo previsto en la Ley de Presupuesto Nacional 2015 – 2019, las partidas aumentan anualmente hasta alcanzar la cifra de 1000 millones de pesos en 2019 (inician en 2015 con una base de 89 millones de pesos uruguayos y para 2016 ya tienen un incremento a 400 millones de pesos uruguayos).

La mejora de la gestión pública municipal también ha estado presente en el conjunto de medidas impulsadas para este período, en particular a partir del fomento a la elaboración de Planes Quinquenales y Planes Operativos Anuales para cada uno de los Municipios y de la implementación de los Compromisos de Gestión a nivel subnacional (firmados entre los Departamentos y sus municipios). Estas medidas de política se inscriben en la búsqueda de un objetivo mayor que puede sintetizarse en el concepto de desarrollo con equidad territorial (Gallicchio & Camejo, 2004) (Montecinos, 2005). En este sentido, la política se orienta desde un marco en el que la descentralización subnacional, y en particular la profundización del tercer nivel de gobierno, tienen el potencial para constituirse como instrumentos eficaces para avanzar en la reducción de las disparidades territoriales existentes.

Ahora bien, esos instrumentos aportarán o no dependiendo de cómo sea implementado el proceso de municipalización, el grado de legitimidad que tengan los municipios en la ciudadanía, las potestades financieras y jurídicas que tengan así como las capacidades institucionales que

desarrollen. Resulta conveniente por tanto avanzar en la caracterización de los municipios a la luz de estos cambios para, por un lado, conocer los entornos territoriales y sociales en los cuales los nuevos gobernantes tienen que diseñar sus políticas así como para evidenciar las condiciones, asimetrías y desafíos que enfrenta el país para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado.

Como ya se ha evidenciado en anteriores ediciones de los reportes (Reporte N°1, 2014), son escasas las fuentes de datos para analizar la información con un recorte territorial municipal y en gran medida como consecuencia de ello, son pocos los estudios que han puesto el foco en analizar los municipios a partir de datos sociodemográficos, administrativos y financieros.

La estructura del documento es la siguiente. Luego de esta sección se caracteriza la situación actual de la cobertura municipal, a continuación se presenta una clasificación de los municipios a partir de un conjunto amplio de variables socioterritoriales y por último se realizan un conjunto de reflexiones finales.

2 Situación actual de la cobertura municipal en Uruguay

La ley 19.272 de Descentralización Política y Participación Ciudadana modifica y actualiza la 18.567 y se constituye en la última regulación de la materia municipal. Es a partir de la norma nacional que se definen los distintos mecanismos para la creación de gobiernos municipales. Por ejemplo, de los 23 municipios de más reciente creación, 11¹ se crearon producto de un mecanismo que establece la obligatoriedad de que todas las poblaciones de más de 2000 habitantes se constituyan como municipios (con excepción de las capitales departamentales). Los 12² municipios restantes, se constituyeron a partir de la activación del mecanismo de creación voluntaria, potestad que tienen los Intendentes con aprobación de las Juntas Departamentales³, para lo cual el criterio numérico poblacional es independiente.

Para la constitución de municipios en las capitales departamentales la ley expresa que deberán constituirse a iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental. De todas formas en el año 2015 ninguno de los departamentos que podían hacer uso de dicha facultad la ha ejercido.

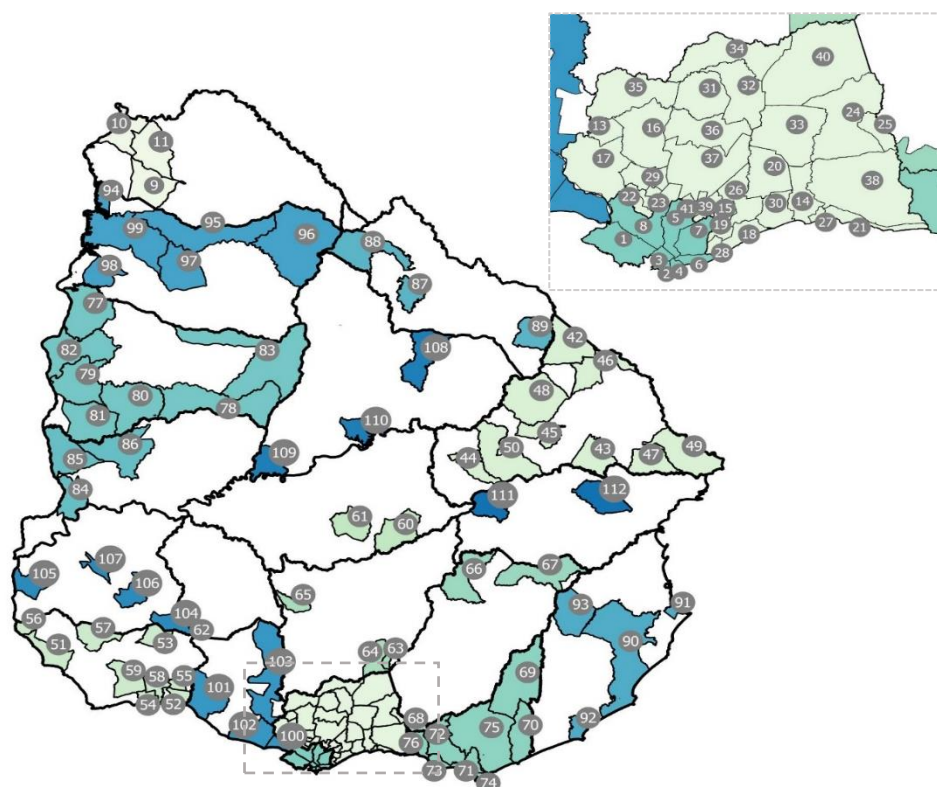
El grado de municipalización puede ser analizado en términos de superficie o de población. En el primer caso, si bien varios departamentos han constituido municipios en grandes segmentos de sus territorios aún quedan muchas porciones del país sin municipalizar, principalmente en los departamentos del centro del país (mapa 1). Con base en cálculos propios a partir del mapa de límites municipales de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), la superficie del territorio nacional que ocupan los municipios se incrementó en 11 puntos, pasando de 20% en el año 2010, a 31% en 2015, habiendo tan solo cuatro departamentos con más del 50% del territorio municipalizado (mapa 2).

¹ Isidoro Noblía (Cerro Largo), Colonia Valdense, Florencio Sánchez y Ombúes de Lavalle (Colonia), Fray Marcos (Florida), José Batlle y Ordoñez (Lavalleja), Ecilda Paullier y Rodríguez (San José), Palmitas y José Enrique Rodó (Soriano) y Ansina (Tacuarembó).

² 18 de Mayo (Canelones); Aceguá, Tupambaé, Plácido Rosas, Arévalo, Arbolito y Ramón Trigo (Cerro Largo), Tambores, Chapicuy, Lorenzo Geyres y Piedras Coloradas (Paysandú), y por último San Javier (Río Negro).

³ La cual se debe realizar antes de los dieciocho meses previos a la siguiente elección departamental (artículo 24, ley 19.272).

Mapa 1. Municipios de Uruguay. Año 2015

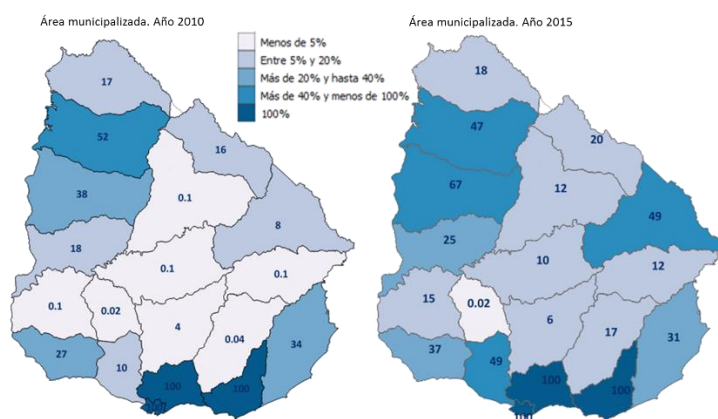


1 Municipio A (MON)	29 Progreso (CAN)	57 Ombués de Lavalle (COL)	85 San Javier (RN)
2 Municipio B (MON)	30 Salinas (CAN)	58 Rosario (COL)	86 Young (RN)
3 Municipio C (MON)	31 San Antonio (CAN)	59 Tarariras (COL)	87 Minas de Corrales (RIV)
4 Municipio CH (MON)	32 San Bautista (CAN)	60 Sarandí del Yí (DUR)	88 Tranqueras (RIV)
5 Municipio D (MON)	33 San Jacinto (CAN)	61 Villa del Carmen (DUR)	89 Vichadero (RIV)
6 Municipio E (MON)	34 San Ramón (CAN)	62 Ismael Cortinas (FLO)	90 Castillos (ROC)
7 Municipio F (MON)	35 Santa Lucía (CAN)	63 Casupá (FLD)	91 Chuy (ROC)
8 Municipio G (MON)	36 Santa Rosa (CAN)	64 Fray Marcos (FLD)	92 La Paloma (ROC)
9 Baltasar Brum (ART)	37 Sauce (CAN)	65 Sarandí Grande (FLD)	93 Lascano (ROC)
10 Bella Unión (ART)	38 Soca (CAN)	66 José Battle y Ordoñez (LAV)	94 Belén (SAL)
11 Tomás Gomensoro (ART)	39 Suárez (CAN)	67 José Pedro Varela (LAV)	95 Colonia Lavalleja (SAL)
12 18 de Mayo (CAN)	40 Tala (CAN)	68 Solís de Mataojo (LAV)	96 Mataojo (SAL)
13 Aguas Corrientes (CAN)	41 Toledo (CAN)	69 Aiguá (MAL)	97 Rincón de Valentín (SAL)
14 Atlántida (CAN)	42 Aceguá (CL)	70 Garzón (MAL)	98 San Antonio (SAL)
15 Barros Blancos (CAN)	43 Arbolito (CL)	71 Maldonado (MAL)	99 Villa Constitución (SAL)
16 Canelones (CAN)	44 Arévalo (CL)	72 Pan de Azúcar (MAL)	100 Ciudad del Plata (SJ)
17 Los Cerrillos (CAN)	45 Fraile Muerto (CL)	73 Piriápolis (MAL)	101 Ecilda Paullier (SJ)
18 Ciudad de la Costa (CAN)	46 Isidoro Noblía (CL)	74 Punta del Este (MAL)	102 Libertad (SJ)
19 Nicolich (CAN)	47 Plácido Rosas (CL)	75 San Carlos (MAL)	103 Rodríguez (SJ)
20 Empalme Olmos (CAN)	48 Ramón Trigo (CL)	76 Solís Grande (MAL)	104 Cardona (SOR)
21 La Floresta (CAN)	49 Río Branco (CL)	77 Chapicuy (PAY)	105 Dolores (SOR)
22 La Paz (CAN)	50 Tupambaé (CL)	78 Guichón (PAY)	106 José Enrique Rodó (SOR)
23 Las Piedras (CAN)	51 Carmelo (COL)	79 Lorenzo Geyres (PAY)	107 Palmitas (SOR)
24 Migueles (CAN)	52 Colonia Valdense (COL)	80 Piedras Coloradas (PAY)	108 Ansiná (TAC)
25 Montes (CAN)	53 Florencio Sánchez (COL)	81 Porvenir (PAY)	109 Paso de los Toros (TAC)
26 Pando (CAN)	54 Juan Lacaze (COL)	82 Quebracho (PAY)	110 San Gregorio de Polanco (TAC)
27 Parque del Plata (CAN)	55 Nueva Helvecia (COL)	83 Tambores (PAY)	111 Santa Clara de Olimar (TYT)
28 Paso Carrasco (CAN)	56 Nueva Palmira (COL)	84 Nuevo Berlín (RN)	112 Vergara (TYT)

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay de OPP con base en el Censo 2011 y DINOT.

De todas formas, la realidad varía según departamento. Cerro Largo creó 7 municipios en este período, lo que se materializó en una expansión del área municipalizada del 8% en 2010 a 49% en 2015. Paysandú fue otro departamento que aumentó en gran medida el número de municipios pasando de 3 a 7, lo que lo transforma en el cuarto departamento con mayor área municipalizada del país (67%). Se destaca el caso de San José que creó dos municipios extensos en términos geográficos (Ecilda Paullier y Rodríguez) logrando un cambio significativo en el mapa municipal del departamento con una cobertura que pasó del 10% al 49% de su territorio.

Mapa 2. Superficie municipalizada por departamento (en %). Años 2010 y 2015

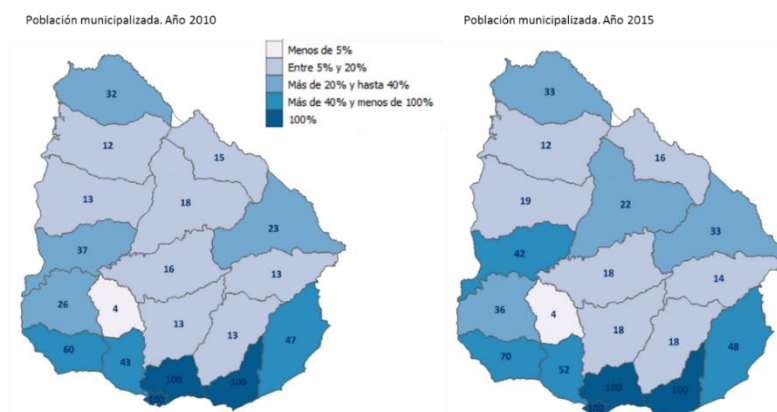


Fuente: Observatorio Territorio Uruguay con base en el Censo 2011 y DINOT.

El resto de los departamentos ha hecho apuestas menores en este sentido y siguen destacándose los casos de Flores (0.02%) y Florida (6%) como los departamentos menos municipalizados territorialmente.

Asimismo, el grado de municipalización tampoco ha sufrido prácticamente modificaciones en términos de población dado que la proporción de personas que vive en una zona bajo jurisdicción municipal pasó en estos años de 71% a 73%. En el mapa 3 se aprecia que tan solo 5 departamentos (Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo y San José) tienen más del 50% de su población municipalizada. Para verlo de otra manera, resulta interesante observar que los departamentos de la faja costera (Colonia, San José, Canelones, Montevideo, Maldonado y Rocha) concentran el 91% de la población municipalizada del país. Esta elevada concentración se mantiene desde el año 2010 cuando existían 89 municipios (representaban 92%).

Mapa 3. Población municipalizada por departamento (en %). Años 2010 y 2015



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay con base en el Censo 2011 y DINOT.

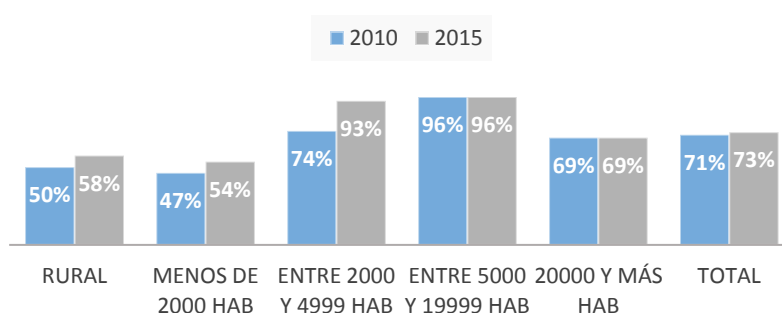
Por tanto, se evidencia que las definiciones en materia de creación de municipios para este período no han tenido un impacto significativo en términos poblacionales. Esto se constata en todos los departamentos ya que, cualquiera sea el caso, la población municipalizada no creció más de 10 puntos porcentuales.

Retomando los ejemplos anteriores, Cerro Largo incrementó 41 puntos porcentuales su territorio municipalizado a partir de los 7 municipios creados en 2015, sin embargo, en términos de población el crecimiento fue de 10 puntos porcentuales, pasando de 23% a 33%, años 2010 y 2015, respectivamente. Por su parte, el cambio en Paysandú en términos demográficos fue pequeño (6 puntos porcentuales) a pesar de que aumentó significativamente la superficie municipalizada (29 puntos porcentuales) con la creación de 4 municipios. Lo mismo sucede en el caso de San José, que con la creación de Ecilda Paullier y Rodríguez incrementó 9 puntos la población municipalizada, cifra muy inferior al impacto territorial que tuvo en términos de superficie (39 puntos).

Las razones del bajo impacto en términos de la ampliación de cobertura de población municipalizada de un período a otro responden, en buena medida al carácter gradual establecido en la propia ley y a la discrecionalidad en la creación de los mismos. En la redacción del texto legislativo original de 2010 (Ley 18.567), si bien se establecía la creación de municipios en aquellas poblaciones de más de 2000 habitantes, se introdujo una disposición transitoria (artículo 24) mediante la cual se obligaba a crearlos en todas las poblaciones de más de 5.000 habitantes, agregando que las restantes localidades lo harían a partir del año 2015. Efectivamente, como se puede observar en el siguiente gráfico, la casi totalidad de las localidades de más de 5000 habitantes conformaron un Municipio en 2010 y lo mismo sucedió con las de más de 2000 habitantes en 2015. La cifra no completa el cien por ciento ya que, como señala Oroño (2013), a pesar de que muchas localidades cumplían el requisito de población se habían transformado en “barrios” de las capitales departamentales debido a su dinámica demográfica, y como queda establecido en la ley, para conformar municipios en las capitales se requiere iniciativa del Intendente. Las localidades no municipalizadas a pesar de llegar al mínimo de habitantes fueron Nuevo Paysandú (8578) y tres localidades de Rivera: La Pedrera (3363), Mandubí (6019) y Lagunón (2376).

Algo similar sucede con otras localidades no municipalizadas que además de haberse transformado en barrios de las capitales presentan la particularidad de no contar con serie electoral propia (Alvarado, 2014 y Oroño, 2013). Se encuentran en esta situación, aun cumpliendo con el requisito de habitantes, Las Piedras (2771) en Bella Unión, Chacras de Paysandú (3965), Santa Teresa (2657) y Ejido de Treinta y Tres (6782).

Gráfico 1. Porcentaje de población municipalizada según tipo de la localidad. Años 2010 y 2015



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay con base en el Censo 2011.

Como se desprende de la tabla número 1, a nivel general no cabría esperar un impacto demográfico significativo en la medida que no se incluyan en este proceso las capitales departamentales y sus conurbaciones, ya que las localidades menores a 2000 mil habitantes y las zonas rurales que restan por municipalizarse tienen un peso menor en el total de población (5%). En términos territoriales, sin embargo, el desafío en clave de ampliación de la cobertura es aún mayor ya que como fuera mencionado líneas más arriba, la superficie municipalizada tan solo comprende 31% del territorio nacional.

Tabla 1. Distribución de la población municipalizada y sin municipalizar según tipo de localidad. Año 2015

	SIN MUNICIPALIZAR	MUNICIPALIZADA	TOTAL
RURAL	2%	3%	5%
MENOS DE 2000 HAB.	3%	3%	6%
ENTRE 2000 Y 4999 HAB.	0%	4%	5%
ENTRE 5000 Y 19999 HAB.	1%	14%	15%
20000 Y MÁS HAB.	21%	48%	70%
TOTAL	27%	73%	100%

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay con base en el Censo 2011.

3 Clasificación socioterritorial de los municipios

Descripción de la técnica

El análisis de *cluster* o conglomerados es una técnica estadística utilizada con el objetivo de resolver problemas de clasificación o agrupamiento de individuos/unidades en función del análisis de características medibles que los definen.

A partir de un conjunto de unidades, en este caso municipios, este análisis permite identificar grupos o conjuntos cuyos elementos constitutivos son: a) similares entre sí de acuerdo a ciertas características medibles, y b) comparativamente diferentes a otros grupos. El objetivo es por tanto conformar grupos con una similitud intra-grupos alta y una similitud inter-grupos baja.

El proceso de análisis de acuerdo a esta técnica consta de cuatro pasos. En primer lugar se seleccionan características que puedan ser representadas numéricamente, por ejemplo la cantidad de habitantes, los años de educación, evitando incluir variables que presenten una fuerte asociación entre sí.

El segundo paso consiste en definir la medida de “similitud” que se empleará para comparar a los municipios entre sí. La estrategia más usual consiste en usar una definición de distancia entre los datos.

El tercer paso es elegir el método para agrupar a los municipios en función de una métrica apropiada (una medida de distancia entre pares de observaciones), y un criterio de enlace el cual especifica la similitud de conjuntos como una función de las distancias dos a dos entre observaciones en los conjuntos. Existen dos tipos de métodos que pueden ser empleados a tales efectos: los jerárquicos y los no jerárquicos. Los jerárquicos pueden ser aglomerativos o por división. Los primeros se caracterizan por una estructura donde en la etapa inicial cada objeto es un grupo hasta llegar a la etapa final donde se conforma un solo grupo integrado por todos los objetos. En cambio en los jerárquicos por división todos los objetos conforman un grupo en la etapa inicial y se van dividiendo hasta que cada objeto conforma un grupo independiente. Por otro lado, en los métodos no jerárquicos los objetos son agrupados en torno a determinados puntos llamados centros o semillas y se debe establecer una cantidad determinada de grupos a formar. Para nuestro caso se opta por realizar un análisis de conglomerados jerárquico aglomerativo.

El cuarto y último paso es interpretar los grupos encontrados, analizar su coherencia y caracterizarlos en función de las variables utilizadas para su conformación así como en relación con otras que puedan arrojar luz para su validación.

Indicadores y dimensiones

En el análisis se consideraron dimensiones demográficas, sociales y territoriales. Parte de esta definición remite a que no se cuenta aún con datos sistematizados y de buena calidad para el total de los municipios respecto a otras dimensiones como por ejemplo: económicas, ambientales e institucionales. No obstante resulta útil contar con una clasificación de los municipios a partir de estas dimensiones con el fin de contribuir en la comprensión de la heterogeneidad de los contextos municipales del país.

Se utilizaron como fuentes de información los microdatos del Censo de Población y Viviendas de 2011 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), los mapas cartográficos del INE en formato

shape, y el mapa de límites de municipios de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT).

A partir de estas fuentes, se construyó una base de datos para los 112 municipios que contiene más de 100 variables de las cuales fueron elegidas 10 mediante un procedimiento de selección iterativo que tomó en cuenta varios criterios. De acuerdo a los procedimientos estadísticos que utiliza el análisis de conglomerado jerárquico, se deben utilizar solamente variables de escala, es decir, no se puede incluir variables de tipo cualitativo o dicotómicas ya que el procedimiento calcula las diferencias en función de distancias numéricas. De estas, se seleccionaron variables estructurales que no cambiaran en un lapso de tiempo corto y que tuvieran cierto grado de variabilidad, descartando aquellas variables redundantes (con alta correlación) ya que afectan el proceso de aglomeración. A continuación se presentan las variables seleccionadas en la siguiente tabla.

Tabla 2. Variables utilizadas según dimensión

Socioeconómicas	Demográficas	Territoriales
Promedio años educación (población de 25 y más años de edad)	Índice de envejecimiento (*)	Superficie en Km ² (DINOT)
Porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI)	Cantidad de Población	Distancia entre la capital departamental y la localidad principal del Municipio ⁴
Tasa de actividad de mujeres	Porcentaje de población que vive en zonas rurales	Cantidad de localidades ⁵
		Densidad de población

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay de OPP con base en microdatos INE Y DINOT. (*) Nota: Porcentaje que representa la población mayor o igual de 60 años respecto a la población de 15 años o menos.

⁴ La distancia se calcula en base a la Herramienta de Análisis de QGIS para el cálculo de distancias. Cabe mencionar que se utilizó la distancia en línea recta entre el centroide de la capital departamental y el centroide de la localidad principal del Municipio. Por principal se denota a la localidad que da nombre al Municipio o en su defecto a la localidad de mayor tamaño poblacional. Existen 4 excepciones: el Municipio de 18 de Mayo, Las Piedras, Progreso y Ciudad de la Costa para los cuales se tomaron en cuenta el centroide del polígono del Municipio.

⁵ Se toman en cuenta las localidades censales del INE de cada Municipio y se ponderan según el tamaño de población de cada localidad y según conformen localidades contiguas y no contiguas de acuerdo a los siguientes valores: Localidad con menos de 100 hab. = 0,2; Localidad entre 100 y 499 hab. = 0,5; Localidad entre 500 y 1999 hab. = 0,7; Localidad entre 2000 y 4999 hab. = 0,8; Localidad de 5000 hab. y más = 1; Localidades "contiguas" = 1.

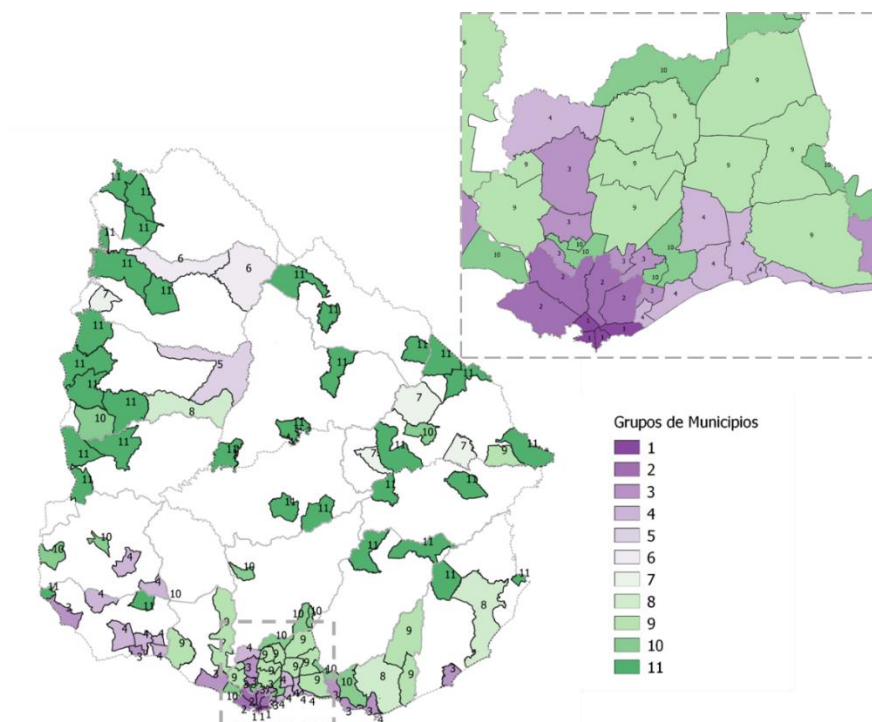
4 Resultados

Aspectos generales

El número final de grupos se definió al nivel de agregación que se consideró óptimo en el sentido que aumentar la cantidad de grupos no mejora la calidad de la información y reducirla reduciría la capacidad explicativa. Entonces, de acuerdo al análisis realizado se identificaron 11 conjuntos o grupos de municipios. Es decir que los 112 municipios pueden ser agrupados en 11 subconjuntos con la característica de ser internamente homogéneos (municipios de un mismo grupo muy similares) y heterogéneos hacia afuera (municipios de distintos grupos muy disímiles).

A continuación se puede observar en el mapa de Uruguay el conjunto de municipios coloreados según el grupo al que pertenecen. En una rápida lectura, parecería existir cierta estructura en la distribución espacial de los grupos que refleja una característica estructural e histórica del país. Hacia el norte se visualizan municipios que en su mayoría pertenecen al grupo número 11, que como se verá más adelante, presenta indicadores sociales bajos que denotan condiciones de vulnerabilidad social en la población. Esta característica no es novedosa y advierte una segmentación muy clara, pero además este grupo se caracteriza también por ser el más numeroso con 33 municipios como se muestra en la tabla 3. Quiere decir que a pesar de ser tantos municipios, éstos se segmentan claramente del resto por ser muy homogéneos entre sí. Por otra parte, hacia el sur figuran los colores más violetas, se trata de municipios con mayor densidad de población y también con mejor situación socio-económica, como se verá más adelante.

Mapa 4. Clasificación socioterritorial de los Municipios de Uruguay



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay – OPP.

Como se observa en la tabla siguiente, los grupos conformados muestran una profunda heterogeneidad en términos de superficie, población así como en número de municipios. En tal

sentido, los primeros cuatro grupos están conformados por 37 municipios que si bien sumados concentran dos terceras partes de la población municipalizada del país, tan solo ocupan una décima parte de la superficie. Mientras que en el otro extremo se encuentra el grupo número 11, compuesto por 33 municipios que representan 7% de la población y 43% de la superficie municipalizada.

Tabla 3. Cantidad de municipios, superficie y población municipalizada según grupo

Grupo	Cantidad Municipios	Superficie (km ²)	Superficie (%)	Población	Población (%)
1	4	69	0%	609.452	25%
2	4	458	1%	709.303	30%
3	13	2.160	4%	274.326	11%
4	16	2.879	5%	248.210	10%
5	1	2.388	4%	1.475	0%
6	2	3.714	7%	3.506	0%
7	4	2.702	5%	5.068	0%
8	3	5.474	10%	49.804	2%
9	15	7.195	13%	74.599	3%
10	17	3.882	7%	242.220	10%
11	33	23.638	43%	177.843	7%
Total	112	54.559	100%	2.395.806	100%

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay con base en microdatos INE y DINOT.

Perfil de los grupos

Para poder caracterizar el perfil de los grupos encontrados se utiliza como indicador resumen la mediana⁶ de las variables tal como se puede observar en las tablas 4 y 5.

Grupo 1. Es el primer conjunto que se conforma debido a las características socioterritoriales particulares que presentan sus municipios. Se diferencia claramente de los demás en todas las variables y está integrado por los municipios de Montevideo B, CH, C y E (ver mapa 5). Como se veía en la tabla 3, en términos territoriales ocupan una pequeña superficie geográfica del país y están densamente poblados: viven más de diez mil personas por kilómetro cuadrado, cuando el resto de los grupos presentan densidades inferiores a los dos mil habitantes. Cabe apreciar además que en estos municipios vive la mayor cantidad de habitantes de las regiones municipalizadas del país (609.452 personas).

Como se aprecia en el mapa 5 se trata de municipios ubicados sobre la costa sur, que como se sabe es donde reside la población de mayor nivel socioeconómico. Esto se confirma al analizar todos los indicadores vistos. En tal sentido cabe destacar que allí reside la población con menor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas (su mediana es de 15%), mayor nivel educativo (mediana de 12 años de educación) y mayor índice de envejecimiento (174%). Adicionalmente al tomar en cuenta otras variables no consideradas en la construcción del cluster (tabla 5) se observa que este grupo presenta los mejores indicadores del mercado de empleo, donde la mitad de sus municipios presentan una tasa de empleo de 62%. Si se analizan las distintas ramas de actividad de la población ocupada se observa una presencia fuerte del sector terciario y sectores vinculados a la Administración pública, enseñanza y salud. Finalmente tienen un alto porcentaje de población con acceso a Internet, con una mediana de 66%.

⁶ La mediana, o percentil 50, es el valor que divide una distribución de datos ordenados en dos partes iguales. En la tabla 4, por ejemplo, al mirar el valor de la superficie para el grupo 1, se debe interpretar como "el 50% de los municipios tienen una superficie de 15 km² o menos".

Tabla 4. Descripción de los grupos identificados según variables utilizadas en el cluster. Medianas de cada grupo.

Grupo	Superficie (km2)	Población	Densidad	Cant. Localidades	Distancia a la capital (km)	Población rural (%)	Ind. Envejecimiento (%)	Tasa actividad mujeres (%)	NBI hogar al menos 1 (%)	Años de educación
1	15	151.174	10.469	1	-	-	174	59	15	12
2	115	175.045	1.715	1	-	2	69	55	35	8
3	136	14.788	127	3	30	5	74	52	31	8
4	128	10.626	84	1	51	7	102	54	24	9
5	2.388	1.475	1	1	180	25	72	44	38	7
6	1.857	1.753	1	2	123	42	58	24	67	6
7	518	470	1	1	36	49	43	29	67	6
8	1.670	9.651	4	3	53	6	73	43	33	8
9	363	3.959	18	1	31	41	117	48	35	7
10	126	6.509	32	1	36	4	76	47	35	7
11	754	3.671	6	1	75	7	65	41	42	7

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay de OPP con base en microdatos INE Y DINOT.

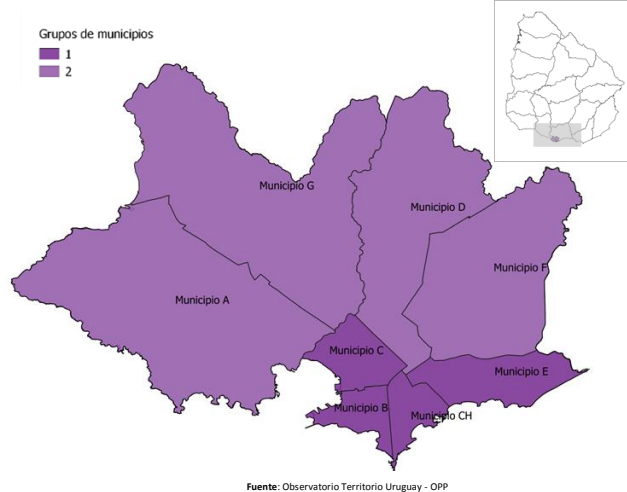
Tabla 5. Indicadores educativos, del mercado laboral y TICs seleccionados según grupos de municipios. Medianas de cada indicador (en porcentaje).

Grupo	Tasa Bruta Asistencia (12-17)	Nini de 14 a 24 años	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario	Adm. pca, enseñ. y salud	Otros servicios	Tasa de empleo hombres	Tasa de empleo mujeres	Tasa de empleo	Hogares c/ Internet
1	111	6	1	12	34	30	26	70	56	62	66
2	75	19	2	22	36	19	23	69	49	58	38
3	81	19	6	25	30	16	19	71	47	58	38
4	84	14	7	20	31	16	18	71	52	62	41
5	79	16	56	10	10	11	13	71	38	55	22
6	49	40	77	7	5	7	5	67	21	46	8
7	58	27	69	6	17	6	4	79	29	57	8
8	77	21	17	21	27	16	16	70	39	53	32
9	77	16	28	20	23	13	13	71	45	57	28
10	81	19	14	25	28	16	16	70	44	56	31
11	70	25	33	16	24	14	13	69	38	53	24

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay de OPP con base en microdatos INE Y DINOT.

Grupo 2. Lo conforman los municipios de Montevideo G, A, D y F. Este grupo se asemeja mucho al primero en términos territoriales porque también son densamente poblados en comparación al resto de los municipios del país y tienen una baja proporción de población viviendo en el medio rural. Sin embargo, se distancian del primero en términos sociodemográficos ya que muestran indicadores de desarrollo más bajo: su población cuenta con menores niveles educativos (mediana de 8 años de estudio y una tasa de 75% en asistencia a educación media), un mayor porcentaje de hogares con carencias críticas (mediana de 35%) y menores índices de envejecimiento (mediana de 69%). Respecto al mercado de empleo, se ubica dentro de los grupos con mayores tasas de actividad y empleo, y están mayormente especializados en el sector terciario (mediana de 36%).

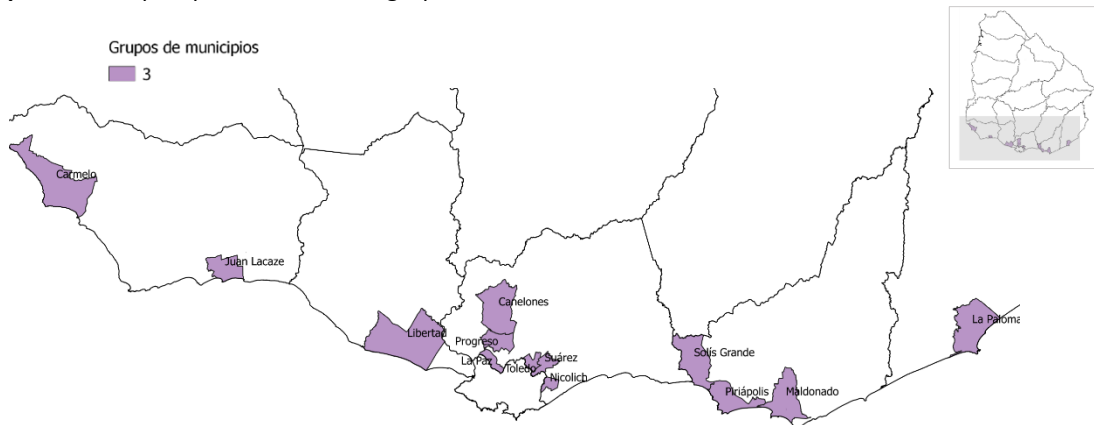
Mapa 5. Municipios pertenecientes a los grupos número 1 y 2.



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

Grupo 3. Está integrado por municipios ubicados en departamentos de la faja costera como se observa en el mapa 6. En este grupo viven 274.326 personas y se encuentra integrado por 13 municipios: Carmelo, Juan Lacaze del departamento de Colonia; Libertad de San José; Canelones, Progreso, La Paz, Toledo, Nicolich y Suárez del departamento de Canelones; Solís Grande, Piriápolis y Maldonado capital del departamento homónimo; finalmente La Paloma de Rocha. Su densidad de población es bastante inferior a los municipios de Montevideo pero bastante más alta de la que presentan los restantes grupos. Por otra parte, se puede observar a partir de la variable *cantidad de localidades* que sus municipios se caracterizan por contar con más de un núcleo urbano en su territorio (mediana ubicada en 3 localidades). Esta particularidad podría tener efectos en el tipo de gestión, planificación y necesidad de recursos para el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura urbana que tienen bajo su jurisdicción. Por ejemplo, el municipio de Canelones abarca las localidades censales de Juanicó de 1308 habitantes, y otras localidades pequeñas de entre 100 y 400 habitantes como Barrio Remanso, Parada Cabrera y Villa Arejo, además de otras localidades que se encuentran contiguas a la capital canaria como Paso Espinosa y Paso Palomeque. Lo mismo sucede con los casos de Nicolich, Suárez, y Carmelo, por mencionar aquellos municipios que cuentan con más localidades dentro de su jurisdicción.

Mapa 6. Municipios pertenecientes al grupo 3.



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

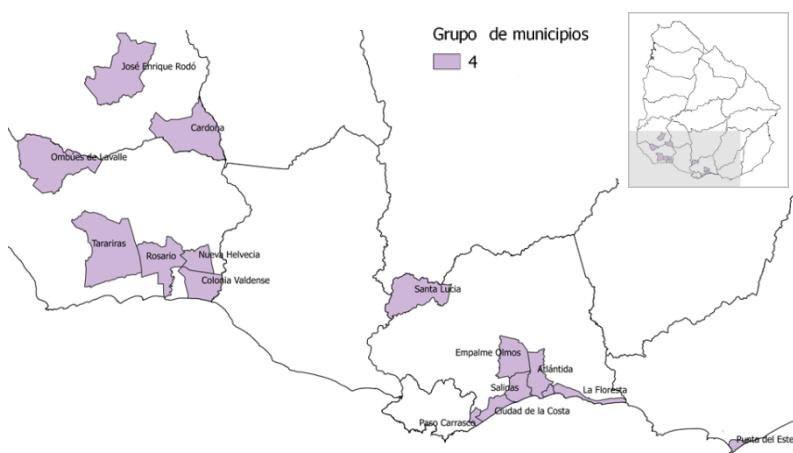
En términos sociodemográficos estos poseen características equivalentes a los grupos que se ubican en una posición más favorable (1, 4 y 10). Si se toma en cuenta la mediana de sus 13 municipios, se encuentra una incidencia de 31% de NBI, 8 años de educación y un índice de envejecimiento de 74%. Además presentan las tasas más altas de actividad en mujeres (52%) y en el nivel de empleo (58%); una mayor incidencia del sector terciario (30%), los mayores porcentajes en términos relativos de acceso a Internet en los hogares (38%), así como altos niveles de tasa bruta de asistencia a un centro educativo entre jóvenes de 12 a 17 años (81%) en comparación con los restantes grupos.

Grupo 4. Está constituido por 16 municipios pertenecientes a los departamentos de Canelones, Colonia, Soriano y Maldonado. Ellos son Atlántida, Ciudad de la Costa, Empalme Olmos, La Floresta, Parque del Plata, Paso Carrasco, Salinas, Santa Lucía, Nueva Helvecia, Rosario, Tarariras, Colonia Valdense, Ombúes de Lavalle, Punta del Este, Cardona y José Enrique Rodó (mapa 7).

En estos municipios viven un total de 248.210 habitantes lo cual significa un 10% de la población municipalizada y 5% de la superficie (tabla 3). La densidad de población de este grupo de municipios es de 84 habitantes por km² lo que en parte determina que sean fundamentalmente urbanos. Cabe señalar que

si bien los grupos 3 y 4 parecerían similares en términos territoriales, la población de los municipios del grupo 4 se encuentra concentrada espacialmente y son menos poblados que los municipios del grupo 3 que en su mayoría tienen más de dos localidades en su jurisdicción y son más poblados.

Mapa 7. Municipios pertenecientes al grupo 4.

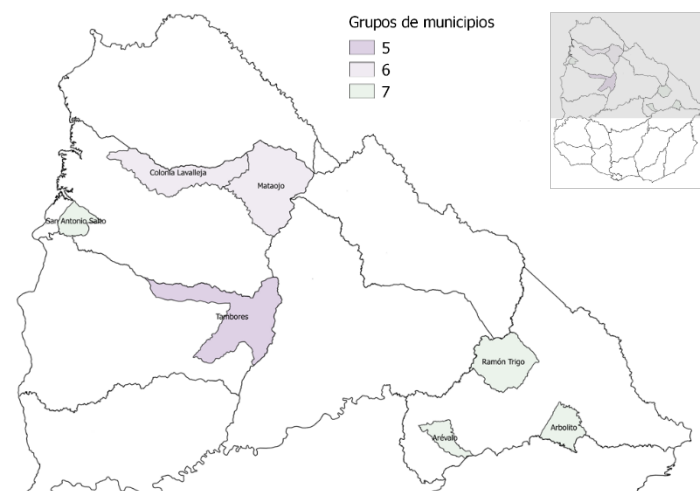


Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

En cuanto a las condiciones sociales, este grupo presenta un nivel educativo por encima del promedio de los restantes grupos y un índice de envejecimiento alto, entorno a un guarismo de 100, lo que permite concluir que son municipios con un nivel socioeconómico alto.

Grupos 5, 6 y 7. Luego se desprenden tres conglomerados integrados por los municipios de Tambores, Colonia Lavalleja, Mataojo, Arbolito, Ramón Trigo, Arévalo y San Antonio de Salto. En primer lugar, el conglomerado 5 está conformado por el municipio de Tambores, el cual se caracteriza por ser el más grande

Mapa 8. Municipios pertenecientes a los grupos 5, 6 y 7.



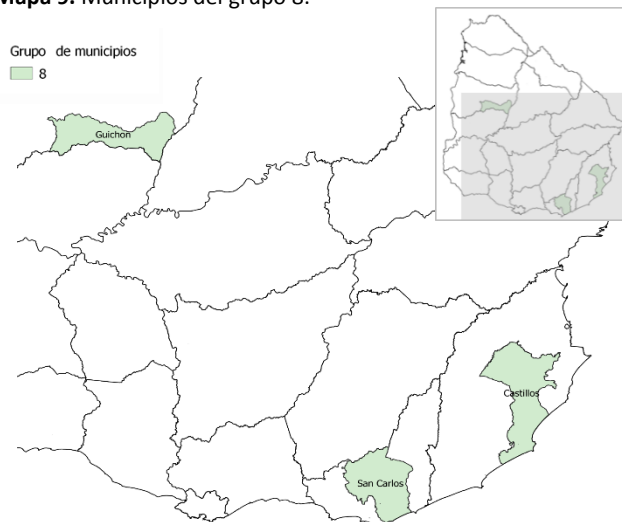
Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

Mapa 8. Municipios pertenecientes a los grupos 5, 6 y 7. El 38% de sus hogares presentan alguna carencia crítica, su población de 25 años y más de edad tiene tan 6,6 años de educación promedio y la tasa de actividad laboral de las mujeres es de 44%. En tal sentido, es preciso destacar que el grupo 6 -integrado por Colonia Lavalleja y Mataojo-, así como el grupo 7 -integrado por Arbolito, Ramón Trigo, Arévalo y San Antonio-, tienen un porcentaje de carencias críticas elevadísimo, donde más de seis de cada diez hogares tiene al menos una carencia crítica; en promedio su población mayor de 25 años tiene menos de 6 años de educación, y la participación femenina en el mercado laboral no supera el 30%. Estos valores tan preocupantes los separa totalmente del conjunto de municipios a nivel nacional lo cual pone en evidencia por un lado la importancia de diferenciar grupos de territorios y además dimensionar, por los factores antes mencionados y por el volumen de población que representan, los desafíos que enfrentan los tres niveles de gobierno desde el punto de vista del diseño de políticas públicas.

Se advierte que al analizar en términos territoriales estos dos últimos grupos, el integrado por Colonia Lavalleja y Mataojo (grupo 6) se diferencia del grupo 7 en que cuenta con más de una localidad dentro de su jurisdicción y se encuentran a una distancia muy importante de la capital departamental (superior a los 95 km).

Grupo 8. Se encuentra integrado por San Carlos, Guichón y Castillos. Estos municipios presentan la particularidad de que contienen varias localidades en su interior. San Carlos presenta un conjunto muy variado de localidades censales. Además de la localidad de San Carlos con casi 25 mil habitantes, está El Edén, Parque Medina y El Quijote que son localidades pequeñas de menos de 200 habitantes pero también existen un conjunto de localidades contiguas al sur del municipio que son El Tesoro (1396 hab.), La Barra (339 hab.), Laguna Blanca (4 hab.), Manantiales (149 hab.), El Chorro (392 hab.), Balneario Buenos Aires (1551 hab.), San Vicente (4 hab.), Edén Rock (8 hab.) y Santa Mónica (111 hab.).

Mapa 9. Municipios del grupo 8.



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

El municipio de Guichón por su parte se compone de varias localidades también. Además de Guichón (5039 hab.) se encuentra Merinos (528 hab.), Arbolito (115 hab.), Beisso (399 hab.), Morato (218 hab.), Piñera (112 hab.), Villa María (Tiatucura) (49 hab.) y Termas de Almirón (6 hab.).

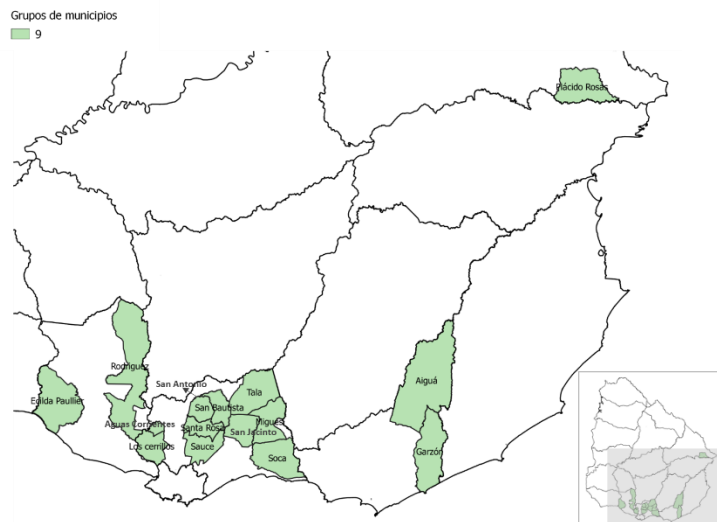
Lo mismo sucede con el municipio de Castillos que comprende las localidades censales de Castillos (7541 hab.), Aguas Dulces (417 hab.), Barrio Torres (83 hab.), Cabo Polonio (95 hab.), Barra de Valizas (330 hab.), La Esmeralda (57 hab.), Puente Valizas (32 hab.) y Oceanía del Polonio (7 hab.).

Estos rasgos, unidos al bajo porcentaje de población rural, evidencian que se trata de municipios urbanos con un conjunto de ciudades de diferente tamaño a su alrededor. Por cierto, conjuntamente con los grupos 3 y 4 es el grupo más numeroso en población luego de los grupos de Montevideo, y geográficamente muy extensos lo que hace que tengan una bajísima densidad de población (4 habitantes por km²). Con relación a la situación sociodemográfica de sus habitantes se encuentra una muy baja tasa de participación femenina en el mercado laboral, niveles de carencias críticas atendibles y nivel educativo medio. Se advierte un elevado porcentaje de jóvenes que no trabajan ni estudian y también bajos niveles de empleo.

Grupo 9. Consta de 15 municipios de tamaño medio (4000 habitantes aproximadamente) y una densidad de población similar a la del total país (17,8 habitantes por km²). En conjunto éstos ocupan un 13% de la superficie municipalizada colocándolos como el segundo grupo más grande en extensión geográfica.

La mayor parte de ellos pertenecen al departamento de Canelones (10) y presentan como rasgo distintivo que son municipios considerablemente rurales con un elevado porcentaje de población mayor de 60 años constituyendo el segundo grupo con mayor índice de envejecimiento. Este conjunto de municipios está integrado por Aguas Corrientes, Los Cerrillos, Migués, San Antonio, San Bautista, San Jacinto, Santa Rosa, Sauce, Soca, Tala, Plácido Rosas, Aiguá, Garzón, Ecilda Paullier y finalmente Rodríguez.

Mapa 10. Municipios pertenecientes al grupo 9.

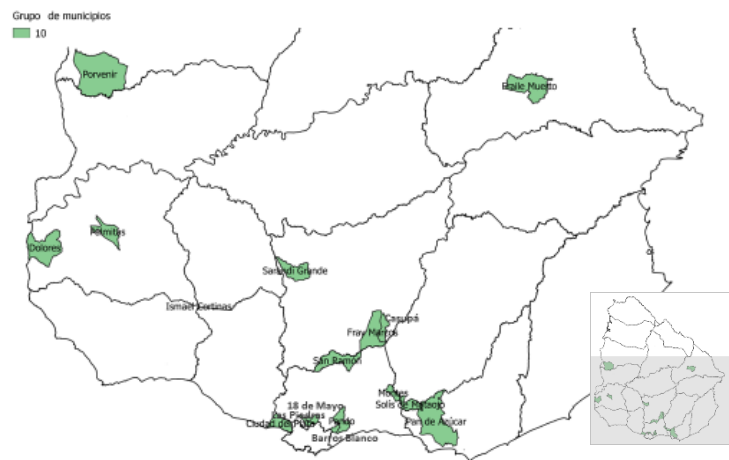


Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

En cuanto a las características socioeconómicas se observa que son municipios de clase media. En cuanto a los indicadores del mercado de empleo se destaca que son municipios básicamente concentrados en la producción primaria debido a la alta proporción de trabajadores empleados en dicha rama, además de contar con tasas de empleo altas.

Grupo 10. Se compone de aquellos municipios relativamente pequeños en extensión territorial, con 6 mil habitantes aproximadamente, urbanos, con una estructura espacial caracterizada por una sola localidad. Éstos son: 18 de Mayo, Barros Blancos, Las Piedras, Montes, Pando, San Ramón, Fraile Muerto, Ismael Cortinas, Casupá, Sarandí Grande, Fray Marcos, Solís de Matajojo, Pan de Azúcar, Porvenir, Ciudad del Plata, Dolores y Palmitas.

Mapa 11. Municipios pertenecientes al grupo 10.



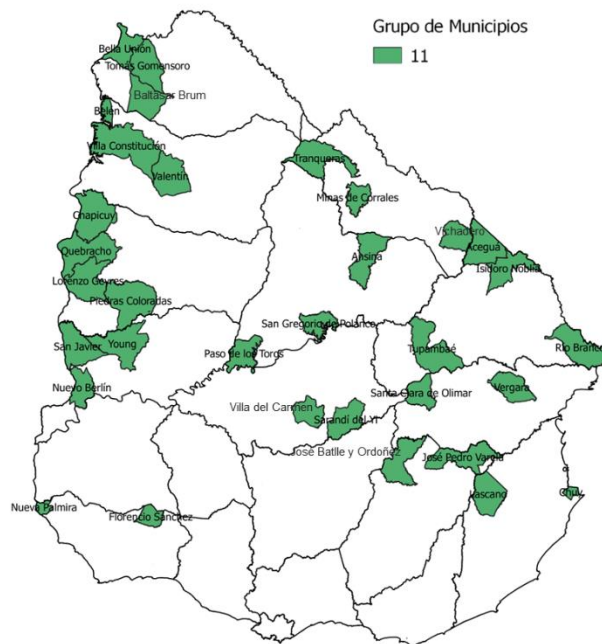
Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

Referente al perfil socioeconómico de los municipios que pertenecen a este conjunto se puede afirmar que se encuentran en una condición favorable respecto a los restantes grupos.

Grupo 11. El último grupo que se conforma es el más numeroso con 33 municipios como se veía en el mapa 4. Existe una fuerte concentración geográfica de estos municipios al norte del país. Se trata de municipios de extensión considerable (754 km²) y tamaño de población medio (3.600 habitantes aproximadamente). Son municipios urbanos de una sola localidad. En general están alejados de la capital departamental y presentan muchas dificultades en materia de bienestar social con muchas carencias críticas en los hogares y bajo nivel educativo de la población. Como se aprecia en el mapa a continuación, existe una fuerte departamentalización en los municipios de este grupo ya que todos los municipios creados en Artigas, Durazno, Río Negro, Rivera, Treinta y Tres y Tacuarembó pertenecen a este grupo. Lo cual está hablando de una fuerte

segregación territorial municipal debido a la condición sociodemográfica y territorial de todos estos municipios, a los que se agregan varios municipios de Paysandú, Salto, y Cerro Largo, dos de Lavalleja y dos de Colonia.

Mapa 12. Municipios pertenecientes al grupo 11.



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP

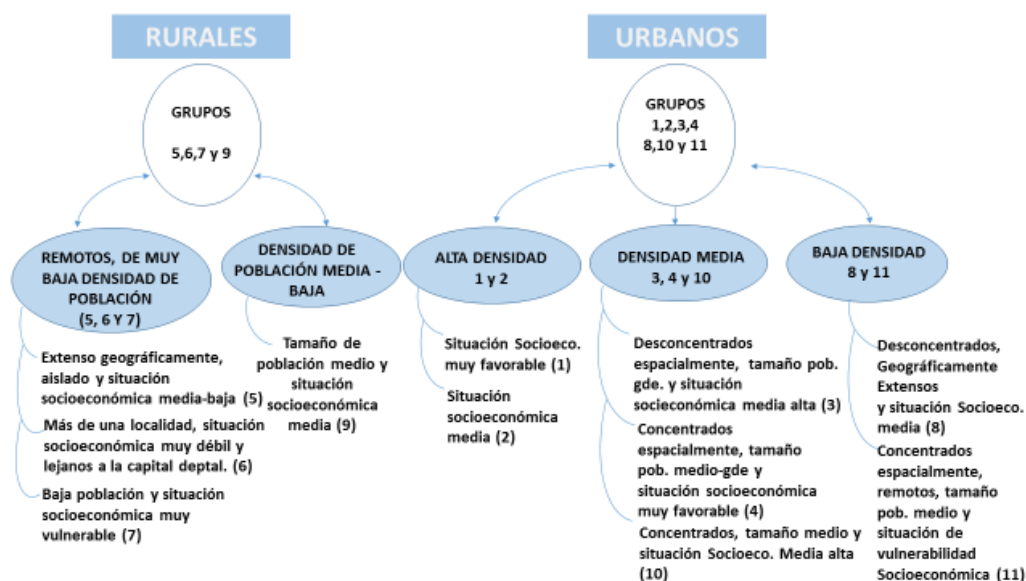
Segmentación de los grupos

Para entender el conjunto de grupos de manera más resumida se presentan a continuación dos clasificaciones sintéticas. Teniendo en cuenta la figura 1 que se presenta a continuación se observa que en primer lugar se puede dividir a los municipios según sean mayormente rurales o mayormente urbanos. En el primer caso, se encuentran los grupos 5, 6, 7 y 9 con una gran proporción de personas residiendo en zonas rurales superior al 24%. Por otro lado los restantes grupos se caracterizan por ser particularmente urbanos (93% o más).

En el caso de los grupos mayormente rurales, existe un primer grupo que se separa claramente de los demás que es el número 9. Este presenta la particularidad de que sus municipios se concentran en el departamento de Canelones; tienen tamaño de población intermedio (4000 habitantes) y se encuentran en situación socioeconómica media. En cambio los restantes grupos de municipios rurales (5, 6 y 7) están ubicados en el norte del país, tienen la característica de ser los menos densamente poblados así como también presentan los niveles de desarrollo socioeconómico más bajo a nivel nacional con excepción del grupo 5 que se encuentra en una situación media. Este último grupo, integrado por Tambores, representa el municipio de mayor extensión geográfica del país y es el que se encuentra a mayor distancia de su capital departamental. También aparece el grupo 6 formado por Colonia Lavalleja y Mataojo con niveles de carencias críticas muy importantes y además con la peculiaridad de que abarcan varias localidades. Por último, aparece el grupo conformado por Ramón Trigo, Arévalo, Arbolito y San Antonio de Salto que también presenta elevados índices de pobreza y que tienen la particularidad de ser pequeños en términos de población.

En el otro extremo, los grupos de municipios más urbanos se pueden subdividir en tres categorías, aquellos con alta, media y baja densidad de población. En el primer caso se encuentran los grupos 1 y 2 integrados por los municipios de Montevideo. Si bien ambos son densamente poblados, de todas formas no es posible unirlos en un único grupo debido a que muestran diferencias socioeconómicas importantes entre uno y otro. Por un lado, el grupo 1 conformado por los municipios con mayores niveles de calidad de vida del país, y por otro, los municipios del grupo 2 con niveles de vida medio en comparación con la realidad de los restantes municipios del país.

Figura 1. Segmentación de los grupos en función de sus características distintivas



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, con una densidad de población media se hallan los grupos 3, 4 y 10. Haciendo abuso de la simplificación y como se puede observar en la figura 1, se puede decir que el grupo 3 se caracteriza por municipios con varias localidades en su interior, de tamaño de población grande y situación socioeconómica media alta. El conglomerado número 4, sin embargo, presenta municipios mayoritariamente concentrados en una sola localidad y con niveles de calidad de vida muy altos. Y el último grupo de esta tipología, el número 10, con municipios altamente concentrados en una sola localidad, de tamaño de población medio (6000 habitantes) y situación socioeconómica media alta.

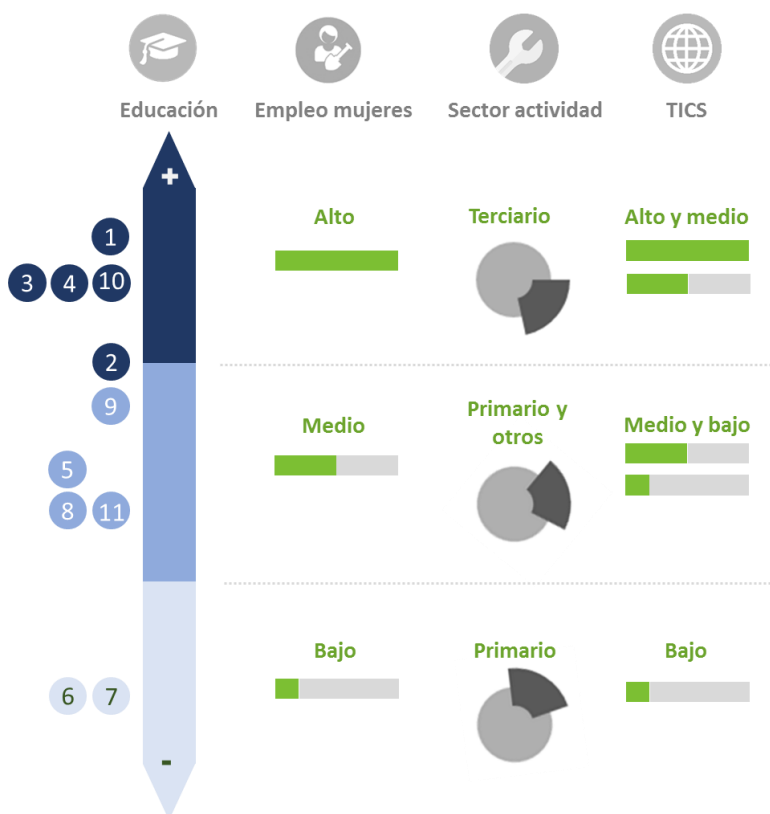
Finalmente, se encuentran los municipios de los grupos 8 y 11 que presentan una densidad de población bastante baja, aunque por diferentes razones.

El grupo 8 se integra por municipios de baja densidad de población debido a su amplia extensión geográfica y no tanto por el factor poblacional. Bajo la jurisdicción de estos municipios conviven muchas localidades y las poblaciones presentan una situación socioeconómica intermedia. Allí se encuentran los municipios de San Carlos, Guichón y Castillos. Finalmente, se halla el grupo número 11, que como se ha visto es el grupo más numeroso y que presenta niveles de pobreza altos, están ubicados principalmente en el centro y norte del país, y tienen un tamaño poblacional intermedio.

En el mismo sentido, y teniendo en cuenta los indicadores de la tabla 5 es posible identificar, de modo resumido, distintos perfiles de municipios (Figura 2). Se toma como punto de partida los

grupos ubicados según los dos indicadores de educación. Los conglomerados mejor ubicados son el 1, 3, 4 y 10, mientras que el grupo 2 aunque presenta valores muy similares a estos, presenta un valor bajo en la tasa bruta de asistencia a educación media. Este conjunto de conglomerados presentan las tasas más altas de empleo en mujeres, una mayor incidencia del sector terciario y los mayores porcentajes en términos relativos de acceso a Internet en los hogares (con la excepción del grupo 10 que tiene un menor acceso en respecto a los demás).

Figura 2. Segmentación de los grupos en función de variables de educación, empleo mujeres, sector actividad y TICS



Fuente: Elaboración propia

En el caso de los grupos de municipios que presentan valores intermedios en los indicadores educativos, se pueden diferenciar el 5 y 9 del 8 y 11. En éstos últimos se observan altos niveles de jóvenes que no estudian ni trabajan. Sin embargo, fueron analizados los 4 conglomerados ya que muestran características similares en relación al nivel de empleo de las mujeres (ubicándose en un término medio de participación), una tendencia a una mayor especialización del sector primario (con la excepción del grupo 8 donde predomina el terciario) y con niveles intermedios de acceso a Internet en el caso de los grupos 8 y 9 (los conglomerados 5 y 11 se encuentran en una situación más desfavorable en este indicador).

Los conglomerados 6 y 7, como se ha afirmado en análisis anteriores presentan la situación más crítica en términos de calidad de vida de sus poblaciones. Allí se encuentran los niveles educativos más bajos, una definida especialización del sector primario, bajas tasas de empleo femenino y valores mínimos de conectividad a Internet.

5 Reflexiones finales

Este reporte tuvo como objetivo identificar grupos similares de municipios de acuerdo a conjunto de características socioterritoriales. Haciendo uso de la técnica de cluster se lograron agrupar 11 conjuntos de municipios de un total de 112.

A la luz de los resultados encontrados es posible realizar algunas consideraciones.

Los agrupamientos obtenidos hacen posible tener una lectura más integral de los municipios de manera de comprender mejor sus características estructurales y concentrarse en grupos de municipios con entornos sociales, económicos y territoriales similares. De este modo, a su vez, se podrán realizar planificaciones e intervenciones más afines y complementarias.

De acuerdo al perfil de los grupos identificados se confirma una distribución espacial que refleja una característica estructural e histórica del país. Hacia el norte del Río Negro y centro-este se encuentran los municipios con mayores índices de vulnerabilidad social, menor densidad de población y más aislados de los centros dinámicos. En particular, los grupos 5, 6 y 7 se hallan en situación más crítica desde este punto vista. Adicionalmente, se ubican los municipios del grupo 11, integrado por 33 entidades territoriales que representan la mayor proporción de superficie municipalizada del país (43%). Por otra parte, hacia el sur están los municipios con mayor densidad de población y también con mejor situación socio-económica, lo que permite concluir que existe una profunda segmentación territorial en los perfiles municipales.

Otra de las variables que determina fuertemente la heterogeneidad entre grupos es la proporción de población que vive en el medio rural. En tal sentido, se segmentan dos tipos municipios, los que son mayormente rurales por un lado y los mayormente urbanos por otro. En el primer caso, se encuentran los grupos 5, 6, 7 y 9 con una gran proporción de personas residiendo en zonas rurales, superior al 24%. Mientras que los demás grupos se caracterizan por ser particularmente urbanos (93% o más).

Las características socioeconómicas vinculadas a la proporción de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha, la cantidad de años promedio de educación así como la tasa de actividad de las mujeres son variables que conforman un componente de desarrollo social que permite explicar y diferenciar distintas tipologías de municipios. En tal sentido, tanto en los municipios esencialmente rurales como en los urbanos se encontraron distintos perfiles sociodemográficos.

En los municipios rurales coexisten dos perfiles sociodemográficos disímiles; por un lado, aquellos en situación más comprometida como los grupos 5, 6, 7 que exhiben altos índices de NBI, bajo nivel educativo y bajas tasas de actividad de las mujeres y por otro el grupo 9 en posición más favorable. Estas diferencias también reflejan otras características territoriales que pueden ser determinantes de lo anterior. En el primer caso se trata de municipios con una distancia importante de los centros urbanos y escasa densidad de población, mientras que el segundo caso (grupo 9) está integrado por municipios más densamente poblados y más próximos a centros urbanos.

Los grupos de municipios urbanos, en tanto, se pueden subdividir en tres categorías, aquellos con alta, media y baja densidad de población.

Los urbanos de alta densidad están integrados por los grupos 1 y 2 constituidos por municipios de Montevideo. De todas formas no es posible unirlos en un único grupo debido a que muestran diferencias socioeconómicas importantes entre uno y otro. Por un lado, el grupo 1 conformado

por los municipios con mayores niveles de calidad de vida del país, y por otro, los municipios del grupo 2 con niveles de vida medio.

Los grupos de municipios urbanos de densidad poblacional media son el 3, 4 y 10. El grupo 3 caracterizado por municipios con varias localidades en su interior, de tamaño de población grande y desarrollo social medio alto. El número 4 integrado por municipios mayoritariamente concentrados en una sola localidad, de tamaño de población grande y con niveles de calidad de vida muy altos. Y finalmente el grupo 10 con municipios altamente concentrados en una sola localidad, de tamaño de población medio (6000 hab.) y desarrollo social de nivel medio alto.

Luego se encuentran los municipios de los grupos 8 y 11 que presentan una densidad de población bastante baja, aunque por diferentes razones. El grupo 8 se integra por municipios de baja densidad de población debido a su amplia extensión geográfica y no tanto por el factor poblacional. Bajo la jurisdicción de estos municipios conviven muchas localidades que presentan un nivel de desarrollo medio. Allí se encuentran los municipios de San Carlos, Guichón y Castillos.

Finalmente, se halla el grupo número 11, que como se ha visto es el grupo más numeroso y que presenta niveles de pobreza altos, están ubicados principalmente en el centro y norte del país, y tienen baja población.

Respecto a la cobertura municipal, el país presenta una asimetría entre quienes pueden ejercer el derecho a votar autoridades municipales y aquellos que se ven impedidos de ejercer dicho derecho, segmento que representa 27% de la población. En este mismo sentido, en la medida que el proceso de municipalización no incluya las capitales departamentales del interior del país no cabría esperar un cambio de escenario significativo.

Como varios autores ya han señalado, varias localidades no pudieron conformarse en municipios aun cumpliendo el requisito poblacional debido a que son consideradas conurbaciones de las capitales departamentales y para dichos casos la ley exige iniciativa de los intendentes y aprobación de la Junta Departamental. De todas formas aunque estos jefes de gobierno hubieran dispuesto convertirlas en municipio tampoco podrían haber ejercido dicha potestad, en varios casos, debido a que algunas de estas localidades no cuentan con serie electoral propia. Lo que pone en evidencia la necesidad de actualizar las series electorales para reflejar de mejor modo las dinámicas territoriales actuales.

En síntesis, los grupos conformados han reflejado entre otras cosas la existencia de una elevada heterogeneidad entre los municipios pero además una fuerte segmentación territorial. Esto ha ocurrido debido a que los mismos han sido creados sin contemplar elementos como los que hemos visto: extensión territorial, cantidad de población, cercanía/lejanía de los centros dinámicos, acceso a servicios e infraestructura o tipo de estructura territorial. Para ello se deberá avanzar en mejorar la normativa, generar buenos insumos que permitan definir recortes territoriales más apropiados desde el punto de vista de propiciar mayores capacidades de desarrollo y por otro lado desarrollar líneas de trabajo que permitan revisar y ajustar las circunscripciones electorales de manera de que estas reflejen mejor las dinámicas poblacionales y territoriales actuales.

Bibliografía

- Alvarado, R. (15 de setiembre de 2014). *Reflexiones en torno al manejo de la dimensión territorial en la formulación e implementación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana*. Obtenido de Laboratorio de Estudios Socioterritoriales, Departamento de Geografía: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Alvarado.pdf>
- Calvo, J. J. (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Obtenido de INE: <http://www.ine.gub.uy/atlas-sociodemografico>
- Cerqueira, C., & Sawyer, D. (2004). *Tipología e Características dos Municípios Brasileiros*. Obtenido de <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/1441/1406>
- Departamento Nacional de Planeación. (15 de Junio de 2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Obtenido de Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - Grupo de Estudios Territoriales: www.dnp.gov.co
- Ferla, P., González, J., Silva, L., & Zuasnabar, I. (2016). *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, Universidad Católica del Uruguay.
- Gallicchio, E., & Camejo, A. (2004). *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: Productora Editorial.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista eure (Vol. XXXI, Nº 93)*, 77-88.
- OPP. (2016). *Informe Desarrollo Municipal*. Montevideo: Presidencia, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública.
- Oroño, A. (Febrero de 2013). *Nuevos municipios para 2015. Informe al Congreso de Intendentes*. Obtenido de <http://www.ci.gub.uy/images/Nuevos%20Municipios%20para%202015.pdf>
- Programa Uruguay Integra - OPP. (2014). *Caracterización Sociodemográfica de los Municipios Reporte 1 - Observatorio Territorio Uruguay*. Obtenido de OPP: www.otu.opp.gub.uy
- Quesada Aramburú, J., & Cadelli, E. (2012). *Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses. Documento de trabajo N°4*. Obtenido de Ministerio de Economía. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas.: http://www.ec.gba.gov.ar/areas/estudios_proyecciones/documentos
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2005). *Tipología: Herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal*. Obtenido de Departamento de Estudios Municipales de la División de Políticas y Estudios: www.subdere.gov.cl

Anexo

Tabla 6. Listado de Municipios según Grupo

Departamento	Nombre Municipio	Grupo	Departamento	Nombre Municipio	Grupo
Montevideo	Municipio B	1	Canelones	San Bautista	9
Montevideo	Municipio C	1	Canelones	San Jacinto	9
Montevideo	Municipio CH	1	Canelones	Santa Rosa	9
Montevideo	Municipio E	1	Canelones	Sauce	9
Montevideo	Municipio A	2	Canelones	Soca	9
Montevideo	Municipio D	2	Canelones	Tala	9
Montevideo	Municipio F	2	Canelones	18 de Mayo	10
Montevideo	Municipio G	2	Canelones	Barros Blancos	10
Canelones	Canelones	3	Florida	Casupá	10
Colonia	Carmelo	3	San José	Ciudad del Plata	10
Colonia	Juan Lacaze	3	Soriano	Dolores	10
Rocha	La Paloma	3	Florida	Fray Marcos	10
Canelones	La Paz	3	Flores	Ismael Cortinas	10
San José	Libertad	3	Canelones	Las Piedras	10
Maldonado	Maldonado	3	Canelones	Montes	10
Canelones	Nicolich	3	Soriano	Palmitas	10
Maldonado	Piriápolis	3	Maldonado	Pan de Azúcar	10
Canelones	Progreso	3	Canelones	Pando	10
Maldonado	Solís Grande	3	Paysandú	Porvenir	10
Canelones	Suárez	3	Cerro Largo	Fraile Muerto	10
Canelones	Toledo	3	Canelones	San Ramón	10
Canelones	Atlántida	4	Florida	Sarandí Grande	10
Soriano	Cardona	4	Lavalleja	Solís de Matajojo	10
Canelones	Ciudad de la Costa	4	Cerro Largo	Aceguá	11
Colonia	Colonia Valdense	4	Tacuarembó	Ansina	11
Canelones	Empalme Olmos	4	Artigas	Baltasar Brum	11
Soriano	José Enrique Rodó	4	Salto	Belén	11
Canelones	La Floresta	4	Artigas	Bella Unión	11
Colonia	Nueva Helvecia	4	Paysandú	Chapicuy	11
Colonia	Ombúes de Lavalle	4	Rocha	Chuy	11
Canelones	Parque del Plata	4	Colonia	Florencio Sánchez	11
Canelones	Paso Carrasco	4	Cerro Largo	Isidoro Noblía	11
Maldonado	Punta del Este	4	Lavalleja	José Batlle y Ordoñez	11
Colonia	Rosario	4	Lavalleja	José Pedro Varela	11
Canelones	Salinas	4	Rocha	Lascano	11
Canelones	Santa Lucía	4	Paysandú	Lorenzo Geyres	11
Colonia	Tarariras	4	Rivera	Minas de Corrales	11
Paysandú	Tambores	5	Colonia	Nueva Palmira	11
Salto	Colonia Lavalleja	6	Río Negro	Nuevo Berlín	11
Salto	Matajojo	6	Tacuarembó	Paso de los Toros	11
Cerro Largo	Arbolito	7	Paysandú	Piedras Coloradas	11
Cerro Largo	Arévalo	7	Paysandú	Quebracho	11
Cerro Largo	Ramón Trigo	7	Cerro Largo	Río Branco	11
Salto	San Antonio Salto	7	Tacuarembó	San Gregorio de Polanco	11
Rocha	Castillos	8	Río Negro	San Javier	11
Paysandú	Guichón	8	Treinta y Tres	Santa Clara de Olimar	11
Maldonado	San Carlos	8	Durazno	Sarandí del Yí	11
Canelones	Aguas Corrientes	9	Artigas	Tomás Gomensoro	11
Maldonado	Aigüá	9	Rivera	Tranqueras	11
San José	Ecilda Paullier	9	Cerro Largo	Tupambaé	11
Maldonado	Garzón	9	Salto	Valentín	11
Canelones	Los cerrillos	9	Treinta y Tres	Vergara	11
Canelones	Migues	9	Rivera	Vichadero	11
Cerro Largo	Plácido Rosas	9	Salto	Villa Constitución	11
San José	Rodríguez	9	Durazno	Villa del Carmen	11
Canelones	San Antonio	9	Río Negro	Young	11

Fuente: Elaboración propia.