



Núcleo de Estudios Interdisciplinarios
sobre Sociedad, Educación y Lenguaje
en Frontera



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

ESTRUCTURAS LOCALES DE BIENESTAR EN URUGUAY(1956 A 2004)

Abstract

Este documento

Hecho en el marco del proyecto "Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad:
Uruguay 1960 a 2011" financiado por la CSIC (no.491/20)

Maximiliana Cedrez, Tabaré Fernández y Manuela Quintela

Maximiliana.cedrez@cur.edu.uy

DOCUMENTO DE TRABAJO 03/23
Rivera, CENUR Noreste, Marzo de 2023

Índice

Presentación	3
1. Antecedentes	5
1.1. La ciudad funcional y la grilla CIAM de 1947	5
1.2. Las relaciones entre la ciudad y el territorio: Christaller	6
1.3. Las teorías del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU)	8
1.4. “Centros de servicios” en CLAEH/CINAM	10
1.5. El estudio sobre el sistema urbano, las “ciudades intermedias” y las pequeñas localidades	14
2. Estructuras locales de bienestar	17
2.1. Bienestar	17
2.2. Regímenes de bienestar	18
2.3. Regímenes de provisión pública del bienestar en el territorio	18
2.4. El concepto de estructura local de bienestar	18
2.5. Dimensiones de la estructura local del bienestar	19
2.6. Modelos de clasificación de las estructuras de bienestar	20
3. Metodología	22
3.1. Universo y paneles	22
3.2. Las medidas de bienestar	24
3.3. Análisis de cluster	25
4. Las estructuras locales de bienestar circa 1956	27
4.1. Evaluación de los modelos estimados	27
4.2. El modelo de presencia del Estado Social	28
4.3. El modelo de calidad Interval	29
4.4. Modelos ordinales de calidad	31
4.5. Localidades en el modelo óptimo de clasificación	32
4.6. Distribución de la población según niveles de bienestar circa 1956	34
4.7. Antecedentes hacia 1908	35
5. Estructuras locales de bienestar circa 1978	36
5.1. Evaluación de los modelos estimados	36
5.2. El modelo de presencia del Estado Social	37
5.3. El modelo de calidad Interval	38
5.4. Modelos ordinales de calidad	39
5.5. Localidades en el modelo óptimo de clasificación	40
6. Estructuras locales de bienestar circa 2004	43
6.1. Evaluación de los modelos estimados	43
6.2. El modelo de presencia del Estado Social	44

6.3.	El modelo de calidad Interval	44
6.4.	Modelos ordinales de calidad	46
6.5.	Localidades en el modelo óptimo de clasificación	47
7.	Análisis longitudinal	49
7.1.	Pervivencia de 1963 a 1985	49
7.2.	Pervivencia de 1985 a 2011	50
7.2.	Mejoramientos, retrocesos y estancamientos en la provisión de bienestar	50
7.2.1.	Cambios en las estructuras entre 1956 y 1978	51
7.2.2.	Cambios en las estructuras entre 1978 y 2004	51
7.2.3.	Cambios en las estructuras entre 1956 y 2004	52
8.	Conclusiones	53
	Bibliografía	54
	Anexos	57
1.	Localidades “aglomeradas”	57

Presentación

Este trabajo presenta una conceptualización, operaconalización y descripción de las estructuras proveedoras de bienestar de tipo estatales presentes en las localidades de Uruguay desde mediados de los años cincuenta hasta la primera década del siglo XXI. Se inscribe dentro del proyecto de investigación “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad: Uruguay entre 1960 y 2011”, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República para el período 2021-2023. Su objetivo general es “*contribuir a un análisis interdisciplinario de la conformación y cambio de las estructuras territoriales del bienestar en el país entre la década de 1960 y el comienzo del siglo XXI, con particular atención a la región de frontera entre Uruguay y Brasil*”.

Dos son los objetivos específicos dentro del proyecto que se abordan aquí:

- *Georreferenciar las estructuras locales proveedoras de bienestar en los comienzos de la década de 1960, en períodos de diez años subsiguientes, integrando información de tres Censos de Población separados en una generación (1963, 1985, y 2011) con diferentes estadísticas sectoriales;*
- *Modelar cambios y permanencias en las estructuras locales de bienestar para los períodos intercensales, atendiendo especialmente a las transformaciones ocurridas en la frontera de Uruguay con los municipios fronterizos del Estado de Rio Grande do Sul;*

Ocho son los capítulos en que se estructura el trabajo. Los primeros dos tienen contenidos teóricos. Luego de una versión de cinco grandes antecedentes, dos internacionales y tres nacionales, se aboca a la tarea de proponer un concepto de estructura de bienestar, planteado como un análisis territorial del concepto más general de régimen de bienestar. El “Estado Social” ha sido estudiado en su unidad o de manera sectorial; en forma contemporánea o en su configuración histórica; en tanto régimen de bienestar o en tanto política pública (Filgueira & Filgueira, 1994; Martínez-Franzoni, 2007; Midaglia, 2012). Nuestro interés en este trabajo se aproxima más bien al análisis de la política pública pero inscripto en la configuración de la oferta, sin evaluar ni la demanda o cobertura alcanzada por estas políticas (Sellers & Lindström, 2007; Rodrigues, 2010; Sellers, Lindström, & Bae, 2020). Esta delimitación del objeto refiere por lo tanto a una dimensión del Estado que se halla poco estudiada: la *localización* geográfica de las agencias públicas proveedoras de bienes o servicios legalmente establecidos dentro de la ciudadanía social. Ya habíamos propuesto entender el bienestar desde el punto de vista de la oferta de bienes servicios y prestaciones, haciendo particular atención de las agencias (dependencias, organizaciones, empresas y otros agentes) que realizan la distribución (Fernández, 2023). Siguiendo este esquema el concepto de estructura local de bienestar es propuesto aquí sintética y más reducidamente, para describir la diversidad de presencias del Estado Social en una localidad a través de agencias prestadoras.

El proyecto deja afuera, por lo tanto, la distribución privada del bienestar con base en la compra venta (fuente mercantil) así como la producción comunitaria y la producción doméstica. Esto implica, como consecuencia notable, que las estimaciones que se realicen sobre el bienestar a que se podría acceder en una localidad, serán en realidad, sobre un límite inferior tanto en cantidad como en calidad. Probablemente, la contribución comunitaria en salud (por ejemplo, en salud materno-infantil), han sido históricamente importantes, tal como lo mostrara ya con prominencia José Pedro Barrán respecto a la medicina popular existente allende a los avances de la medicina académica (Barrán, 1992).

Una estructura local estará conformada por la diversidad de presencia de agencias en las cinco dimensiones contempladas en el proyecto: la seguridad social, la atención de salud, la educación básica, la vivienda social y la provisión de energía eléctrica para uso doméstico. El surgimiento y la configuración de cada uno de estos vectores en la primera mitad del siglo XX ha sido abordado previamente (Fernández & Vanoli, 2003).

Cada uno de los vectores incluidos en el concepto abarca cuatro grandes dimensiones, cada una con sus indicadores. La primera es la *localización* de la prestación en el territorio a través de un doble proceso: (a) la inversión (en inmuebles, mobiliarios y recursos humanos) para la realización de las prestaciones; y (b) la institucionalización del espacio en términos de atribución de funciones y delimitación de un ámbito geográfico de competencia que se lo representa y esquematiza como “jurisdicción”.

Muy relacionada a la anterior dimensión, se considera la *calidad* del servicio o bien distribuido públicamente, puesto que de aquella depende el grado en que se puede satisfacer la necesidad humana respectiva. Una policlínica permite satisfacer una atención primaria, preventiva, de la salud y tal vez un control general de un enfermo crónico (siempre que no implique conocimientos de especialidades); pero no resuelve un riesgo de daño a la salud frente una emergencia ni la prescripción de una cirugía. Las localidades no solo difieren en cuanto a la existencia o no de un centro de salud, sino también difieren en cuanto a la oferta de centros de segundo y tercer nivel de atención de salud.

La tercera dimensión está relacionada con la antigüedad de la localización de la agencia estatal en la localidad. El indicador simple permite construir luego el rezago en el despliegue territorial en cada sector del Estado Social tanto en relación con el acto nacional fundacional de la política. También permite construir desviaciones temporales relativas *dentro* de cada categoría territorial de agencias que se institucionalizó en la normativa rectora establecida. Las preguntas sobre las razones del rezago permitirán someter a prueba la hipótesis sobre pactos y coaliciones, es decir, sobre la sustentación sociopolítica que caracterizó en cada momento la configuración de las distintas estratificaciones en el territorio del Estado Social.

La cuarta dimensión refiere a la propiedad del proceso de localización y responde a una pregunta por el proceso singular mismo del despliegue del Estado en cada territorio: ¿cómo se asociaron específicamente los actores políticos y sociales para que una localidad en particular contara con una agencia del estado?

Los capítulos 4, 5 y 6 se ocupan del análisis descriptivo de las estructuras locales de bienestar circa 1956, 1978 y 2004, los tres momentos definidos en la metodología general del proyecto. El propósito es descriptivo, sin perjuicio de que la orientación general del análisis está contemplado dentro de una comprensión más general sobre descriptas en cada momento de interés son una consecuencia observable del proceso más general de despliegue del Estado Social y de la vigencia de modelos territoriales del Estado en Uruguay que hemos planteado en otros trabajos (Fernández, 2022).

El capítulo 8 finalmente, se ocupa de discutir la evolución en el tiempo de las estructuras locales de bienestar, mostrando su cambio o persistencia. El análisis longitudinal es sin embargo, solo preliminar en la medida en que la propia explicación de por qué una estructura cambio de un tiempo a otro implica en primer lugar, tal como lo esbozamos, explicar por qué sobrevive una localidad de un momento a otro. Este punto no es menor, dado que en Uruguay desaparecen más de 500 localidades entre los veinte años que van desde el III y el V Censo de Población. Metodológicamente dejamos planteada la necesidad por lo tanto, de combinar técnicas estadísticas que vienen del análisis de sobrevivencia y del análisis de la movilidad social intergeneracional.

1. Antecedentes

Este trabajo se apoya en antecedentes que se focalizan en la provisión de bienes y servicios requeridos para la satisfacción de necesidades humanas básicas en el sentido en que este concepto ha sido formulado en el marco del proyecto (Fernández, Guevara, & Wilkins, 2023). En este sentido, nos apoyaremos tanto en los estudios territoriales (rurales y urbanos), así como en estudios sobre regímenes de bienestar.

Una de las notas más importantes que se destacan en los antecedentes refiere a la localización principalmente *urbana* de las prestaciones de interés. Esto sin perjuicio de que en Uruguay como en tantos otros países ha tenido y tiene una fuerte presencia en las zonas rurales desde hace más de cien años, y que al menos desde la Conferencia de Alma Ata, Kazajistán 1978, la atención primaria de salud en zonas rurales ha sido una preocupación destacada en las políticas sanitarias de los estados.

En Uruguay, particularmente, se pueden identificar dos grandes precedentes académicos que han intentado realizar una clasificación de las localidades en términos de los servicios prestados, así como informar la política pública del desarrollo. El primero es la teoría específicamente formulada por Gómez Gavazzo en los años cincuenta en el marco de las actuaciones del ITU; el segundo es el estudio monumental que Juan Pablo Terra coordinara sobre el Uruguay Rural en 1963.

1.1. La ciudad funcional y la grilla CIAM de 1947

La relación entre localidades y prestaciones a su vez está lógicamente asociada a la propia definición de *localidad* como un centro de servicios.

La relación funcional entre ciudad y servicios fue introducida sistemáticamente por los arquitectos del denominado movimiento modernista liderados por Le Corbusier en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), desarrollado mayormente a bordo del crucero “Patris II” rumbo a Atenas en 1933. En la primera parte, los participantes del Congreso se abocaron a comparar treinta y tres ciudades de cuatro continentes con base en una cartografía estandarizada.

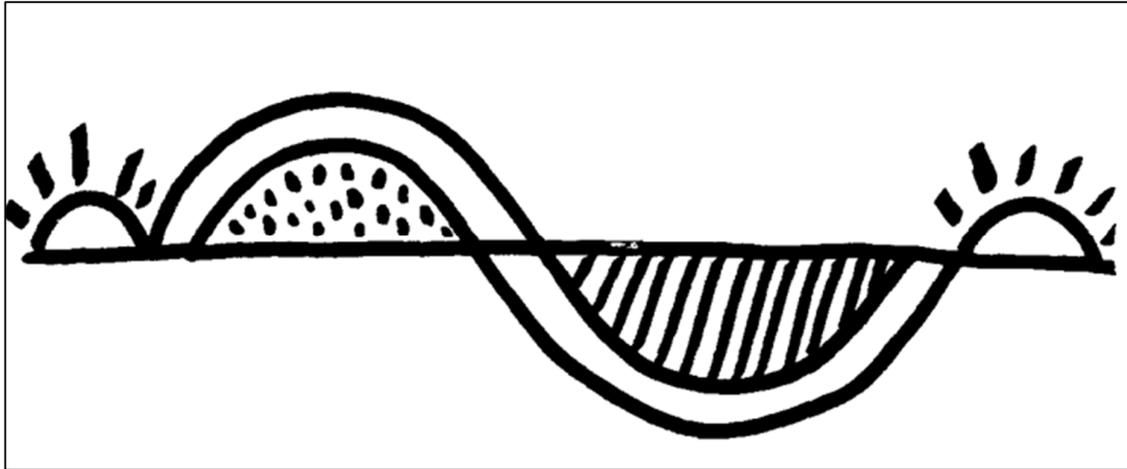
Utilizaram para isso dois mapas na escala 1: 10. 000, um documentando I residências, atividades produtivas e áreas públicas equipadas, e outro documentando o tráfego e a rede viária; e ainda um mapa em escala 1: 50. 000 assinalando a cidade com seu entorno imediato, as ligações suburbanas e as características do relevo e da paisagem. [...] Embora os participantes do congresso o tenham concluído com uma série de constatações, sem formular propostas de ação comum ou modelos urbanísticos concretos, ficou patente que as mudanças necessárias ao urbanismo contemporâneo implicavam uma opção política diferenciada e não apenas na melhoria técnica das práticas profissionais existentes. O resultado dos trabalhos foi reunido no documento que se chamou "Carta de Atenas" (Scheerer, 1986).

La “*ciudad funcional*”, término incluido en la consigna del Congreso de 1933, podría decirse que fue un concepto *normativo*, derivado de un programa compartido de racionalizar los proyectos urbanistas sobre la base de identificar un número reducido de funciones que las personas cotidianamente realizaban en una ciudad. El espacio ocupado por una ciudad debía estar diferenciado según áreas funcionalmente especializadas. Desde un congreso anterior, los arquitectos reunidos en el CIAM habían adoptado el esquema cuatrifuncional propuesto por el neerlandés Cornelis van Eesteren: alojarse, trabajar, recrearse y transportarse. Las “observaciones” y las “exigencias” en cada función conforma sendas “partes” de la “Carta”.

La idea tuvo un importante desarrollo una década más tarde en el que fue el primer congreso CIAM de la posguerra, realizado en 1947 en la localidad de Bridgewater, Inglaterra. Le Corbusier presentó ahí la “Grilla CIAM” conformada sobre tres instrumentos complementarios: ésta, representada por una matriz rectangular de 21x33 cm; una “tabla de exposición” de iguales dimensiones, y una “presentación”, un dossier o expediente conteniendo “dibujos”, “mapas” y notas. La “Grilla CIAM” fue concebida como un instrumento para la “planificación urbana”. Frente a las complejidades que conllevaba la integración de estudios aportados por diversas disciplinas, resultaba un gran avance el esquematismo y síntesis que imponía la “grilla”. Desde un punto de vista lógico, la pretensión que sustentaba la grilla CIAM no resultaba ni en la descripción de lo urbano, ni en

la explicación de la concentración de servicios; sino más bien en una metodología para el trabajo multidisciplinario a los efectos de “ordenar el territorio” (Le Corbusier, 1995).

Ilustración 1. Dibujo que acompaña la publicación de Le Corbusier “La Carta de Atenas” y asentado en el numeral 3. “Nunca debe olvidarse que el sol manda, imponiendo su ley a toda empresa cuyo objeto es la salvaguardia de la ser humano” (Le Corbusier, 1986).



1.2. Las relaciones entre la ciudad y el territorio: Christaller

La “Carta de Atenas” dedica su primera parte al análisis de la ciudad y su región (numerales 1 al 8). Tres son las premisas básicas que guían las definiciones.

En primer lugar, existe una relación funcional entre la ciudad y su entorno territorial, aun cuando esta relación no sea conceptualizada en algún sentido. Así lo asienta el numeral primero: “*la ciudad es sólo una parte de un conjunto económico, social y político que constituye la región*” (Le Corbusier, 1986). En segundo lugar, la geografía y la topografía del territorio, junto con el movimiento diario del sol, “*contribuyen a modelar una sensibilidad y determinar una mentalidad*” (Le Corbusier, 1986: # 2). En tercer lugar, la actual configuración de una ciudad no puede ser comprendida sin una revisión de la historia, tanto en sus permanencias como en los eventos casuales:

“Las circunstancias particulares determinaron las características de la ciudad: defensa militar, descubrimientos científicos, administraciones sucesivas, desarrollo progresivo de las comunicaciones y los medios de comunicación Rutas de transporte (rutas terrestres). [...] “la historia está inscrita en el trazado y en la arquitectura de las ciudades” (Le Corbusier, 1986: #6).

Consecuencia de estos tres supuestos, es que se concluye que las delimitaciones administrativas y políticas resultan arbitrarias:

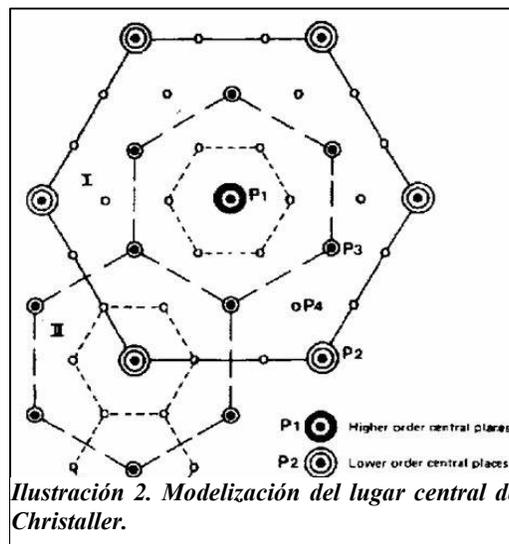
“Rara vez la unidad administrativa coincide con la unidad geográfica, es decir, con la región. El corte territorial administrativo de las ciudades puede haber sido arbitrario desde el principio o puede haber sido más tarde, cuando, como resultado de su crecimiento, la aglomeración principal se unió a otras comunidades y luego las abarcó” (Le Corbusier, 1986: # 1).

El texto de la “Carta de Atenas” no aparta indicios para definir ni teórica ni operacionalmente ese entorno territorial a una ciudad, más allá de la noción de “región” utilizada textualmente. Para avanzar en la comprensión de esta relación, debe acudirse a otras teorías que por la misma época estaban en discusión. La “Teoría del lugar central” es una de ellas. Fue propuesta por el geógrafo alemán Walter Christaller en una obra publicada en 1933 donde analiza los mercados de bienes en función de la distancia entre el lugar de producción y la ubicación de los consumidores.

Esta teoría, inicialmente descriptiva, adoptó un modelo matemático (algebraico y geométrico). Derivó distancias óptimas entre proveedor y consumidor en función de costos. Conforme a los costos de la producción, comercialización o prestación, se determinaba un área óptima para el desarrollo de la actividad económica. El punto de referencia, por lo tanto, era cada unidad económica. Evidentemente, las concentraciones urbanas proveían de los menores costos de comercialización de bienes de consumo masivo¹ y constituían la primera área óptima de localización de una unidad económica. Conforme a la densidad, definió cinco tipos de localidades: aldea, villa, pueblo, ciudad y capital.

Ahora bien, las unidades económicas son interdependientes no solo en sentido vertical respecto del bien o servicio principal, sino que lo son horizontalmente, como en el caso más claro de los servicios financieros requeridos, la provisión de energía (eléctrica) y la disponibilidad próxima de fuerza de trabajo reclutable. Las distancias óptimas para estos “suministros” se observaban en localidades con cierta densidad demográfica constituida históricamente sobre nudos de caminos, puertos y vías férreas. Estos lugares donde se asientan las unidades proveedoras de bienes y servicios fueron denominados “centrales” por Christaller. Tales propiedades condicionaban positivamente el agrupamiento de unidades económicas y un entorno de áreas de geometría regular.

Modelizó el espacio sobre un supuesto *isotrópico*, más exactamente hexagonal, y *fractal* entre niveles locales, regionales y nacionales, donde cada nivel territorial tenía la misma estructura. El área de cada figura geométrica dependía de las particularidades técnicas de cada bien, por un lado, y a la ubicación de cada localidad respecto de las vías terrestres o fluviales de comunicación. A su vez, toda área estaba incorporada a otra a través de la complementación entre su “lugar central” y el respectivo del área mayor. La ilustración siguiente da una idea de esta conceptualización del territorio.



Es interesante observar que estas ideas sobre las relaciones entre ciudad y entorno, tanto de Le Corbusier como de Christaller, estarán presentes una década más en los documentos del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura desde comienzo de los años cincuenta. En esa época, está extendida la noción de que una localidad es en algún grado a determinar empíricamente, una “localidad central” para la producción industrial, en la prestación de un servicio o en la comercialización de bienes. La mayor o menor acumulación empírica de bienes y servicios localizados en una misma localidad, resultado de una centralización económica y geográfica, se traduce en distintos grados en que una localidad es un “centro de servicios” para un “área de influencia” (Gómez Gavazzo, 1964; Le Bret, 1957).

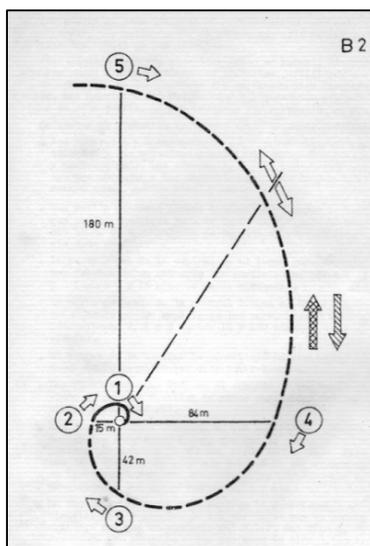
¹ Denominados por Christaller como “bienes de bajo orden”.

1.3. Las teorías del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU)

En los años cincuenta, el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (en adelante ITU) de la Universidad de la República, realiza un conjunto de estudios aplicados para distintos organismos del Estado, entre ellos el Instituto Nacional de Colonización y el Ministerio de Salud Pública, para los que aplica el enfoque y los conceptos de la planificación territorial francesa (ITU, 1955).

La teoría de la planificación le atribuye al Estado un papel rector para racionalizar las ciudades, regulando tanto la actividad privada de construcción como las intervenciones de los distintos actores públicos. A diferencia de las teorías urbanistas previas a la Segunda Guerra Mundial, y tal vez más semejantes a las “Leyes de Indias”, el enfoque francés concibió el diseño del dominio público de la ciudad (calles y plazas), y la infraestructura sanitaria (agua corriente y drenajes) juntamente con la localización de los servicios públicos del Estado (centros educativos y de salud, agencias de gobierno local, vías de comunicación, etc). El problema radicaba en descubrir cómo será el desarrollo y el uso de un territorio, que equipamientos se utilizarán para satisfacer las necesidades de la población. Una de las ideas principales de la teoría de la planificación es que la viabilidad y desarrollo de un poblamiento está asociada a su conformación como un centro proveedor de bienes y servicios (públicos y privados) y cómo se delimitaban los territorios en su entorno. A éstos denominó “áreas de influencia”. Estas no son entidades ónticas sino funcionales (relativas y variables, por lo tanto). Están delimitadas, caso a caso, por la distancia óptima (técnica y económica) de cada prestación (unidad económica) analizada. La pieza clave está en la duración del traslado, sea de la mercancía al consumidor, o del beneficiario al prestador en el caso de los servicios públicos. Este fue el caso de su análisis aplicado al rediseño de los servicios asistenciales del Ministerio de Salud Pública. Véase la ilustración siguiente de los tiempos de desplazamiento óptimos para cada tipo de prestación de salud según su complejidad técnica (desde la medicina general y preventiva hasta la cirugía o las terapéuticas altamente especializadas).

Ilustración 3. Esquema de distancia tiempo aplicados a la asistencia de la salud. ITU, 1955: 16.



Cada localidad tiene un nivel de funcionalidad característico y atiende, por lo tanto, un área de influencia. Gomez Gavazzo propuso una tipología que combinaba teóricamente ambas dimensiones de análisis “localidades” y “servicios”, tal como se presenta en la ilustración 4.

Ilustración 4. Las cuatro funciones de Le Corbusier y una distinción en cinco tipos de localidades que emulan a Christaller (ITU, 1955)

		AGRUPAMIENTO MINIMO INDISP.	AGRUPAMIENTO BASICO	AGRUPAMIENTO INTEGRAL MINIMO	AGRUPAMIENTO INTEGRAL TOTAL	
HABITAR	A		o alberge	o	o	
	B			o hotel	o	
	C				o asilo o cuartel	
TRABAJAR	A	o boliche	o administración o comercios o artesanías	o o o	o o o	
	B			o concentración de prod. o pequeño industria	o	
	C				o gran industria o silos o estación de máquinas	o puerto
CULTIVAR	A	o escuela o policlínica derivada	o policlínica	o	o	
	B			o centro auxiliar o liceo o escuela de capacitación	o hospital departam. o hospital reg.	
	C				o preparatorios o estadio deportivo	o universidad
CIRCULAR	A	o camino vecinal	o ruta o equipamiento de ruta	o o o	o o o	
	B					
	C			o ferrocarril o embarcadero	o o	o puerto

El primer nivel de funcionalidad y de los territorios es análogo al que Christaller denominaba “aldea”. Se refiere a todo grupo de individuos comprendido en una población pero que se estudia aparte porque presenta problemas especiales” (p.57). A esta afirmación se agrega en el 1955 una clasificación acerca de los afincamientos del territorio nacional. Es así como se denominaron cinco categorías: *subcentros locales, centros locales, subcentros zonales, centros zonales y regionales*.

El primero de estos, los subcentros locales son “constituidos por los agrupamientos mínimos indispensables destinados a atender las necesidades más perentorias de la vida cotidiana. (..) Son muy abundantes en las zonas rurales y sus servicios son los mínimos para atender las necesidades de una sub-localidad. Responden al abastecimiento con un boliche, o pequeño almacén de ramos generales, con un despacho de bebidas anexo. La cultura es atendida por una escuela primaria. Su ubicación es, por lo general, sobre una encrucijada de caminos vecinales, un vado, etc.” (p. 10).

Mientras que el segundo, los centros locales, están “formados por agrupamientos básicos de servicios en los cuales se pueden satisfacer todas las necesidades de la vida cotidiana dentro de una pequeña comunidad” (p.10).

En tercer lugar, se encuentran los subcentros zonales, los cuales responden a “agrupamientos integrales mínimos de servicio que prestan asistencia no solo a las necesidades cotidianas” (p.11). Por último, los centros zonales y regionales los cuales agrupan la totalidad de la prestación de manera integral y cotidiana.

Al mismo tiempo, en el año 1956 el ITU formuló una teoría que mide las distancias mínimas aceptables entre la vivienda y los diferentes servicios. Dichas distancias están medidas a través del tiempo que incurre al individuo trasladarse al servicio. Dicho cálculo también está estimado según la jornada de trabajo, la composición familiar, el modo de vida, entre otros (ITU, 1955). Es así como se marcaron 7 minutos para llegar al agrupamiento número 1 (subcentro local), 15 minutos para el grupo 2 (centro local), 42 minutos al 3 (subcentro zonal), 84 minutos al 4 (centro zonal) y 180 minutos al regional. (p.13).

En definitiva, el ITU propuso una primera discusión en torno a los diferentes niveles disponibles en cada localidad, obteniendo así un mapa de cobertura y de la calidad de ésta en diferentes puntos del país.

1.4. “Centros de servicios” en CLAEH/CINAM

El enfoque del CIAM, llegado a Uruguay a través del ITU y el pensamiento humanista del Padre Louis Joseph Lebret y del Centro “Économie et Humanisme”, influenciaron la conformación de un enfoque sintético sobre el análisis de la provisión de bienestar mercantil y estatal en el territorio realizado por el novel Centro Latino Americano de Economía Humana (CLAEH) (1959), que fuera liderado por el arquitecto de graduación y sociólogo de oficio Juan Pablo Terra².

La oportunidad fue la explícita incorporación del Desarrollismo como fundamento de política pública en el período que se había hecho evidente el agotamiento del modelo batllista de desarrollo económico y social. En 1962 asume un nuevo Consejo Nacional de Gobierno y acuerda con el CLAEH la realización de un estudio específico sobre la economía y vida en las zonas rurales. En algo más de un año y medio de trabajo, el CLAEH y el CINAM de Francia, presentaron el informe “Situación económico-social del Uruguay Rural” (CLAEH /CINAM, 1963). Esta obra colectiva³, multidisciplinaria, multidimensional y multiescalar, nos interesa aquí presentar tres aspectos: (i) la conformación de un marco muestral de localidades; (ii) la tipología de localidades en tanto centros de servicios; y (iii) las relaciones funcionales entre localidades en distintas escalas del territorio.

El informe del CLAEH/CINAM (1963) resulta particularmente importante para este proyecto debido a que su enfoque articuló el análisis de la provisión de bienestar modelizando las escalas territoriales en que cada prestación resultaba óptima realizarse. Esto determinó que conceptualizara la localidad como un “centro de servicios”, de bienestar vinculado al concepto de “cultivarse” del CIAM y recuperara desde este punto de vista la tradición de la localidad como “centro de gravedad” de un territorio, pero ahora dimensionado éste con base al alcance óptimo de cada prestación. El análisis y propuesta de rediseño que Gómez Gavazzo realizó en 1955 para los servicios asistenciales del Ministerio de Salud Pública (ITU, 1955), aquí fue extendido a la educación primaria, secundaria, industrial y a las actividades culturales, sociales y deportivas.

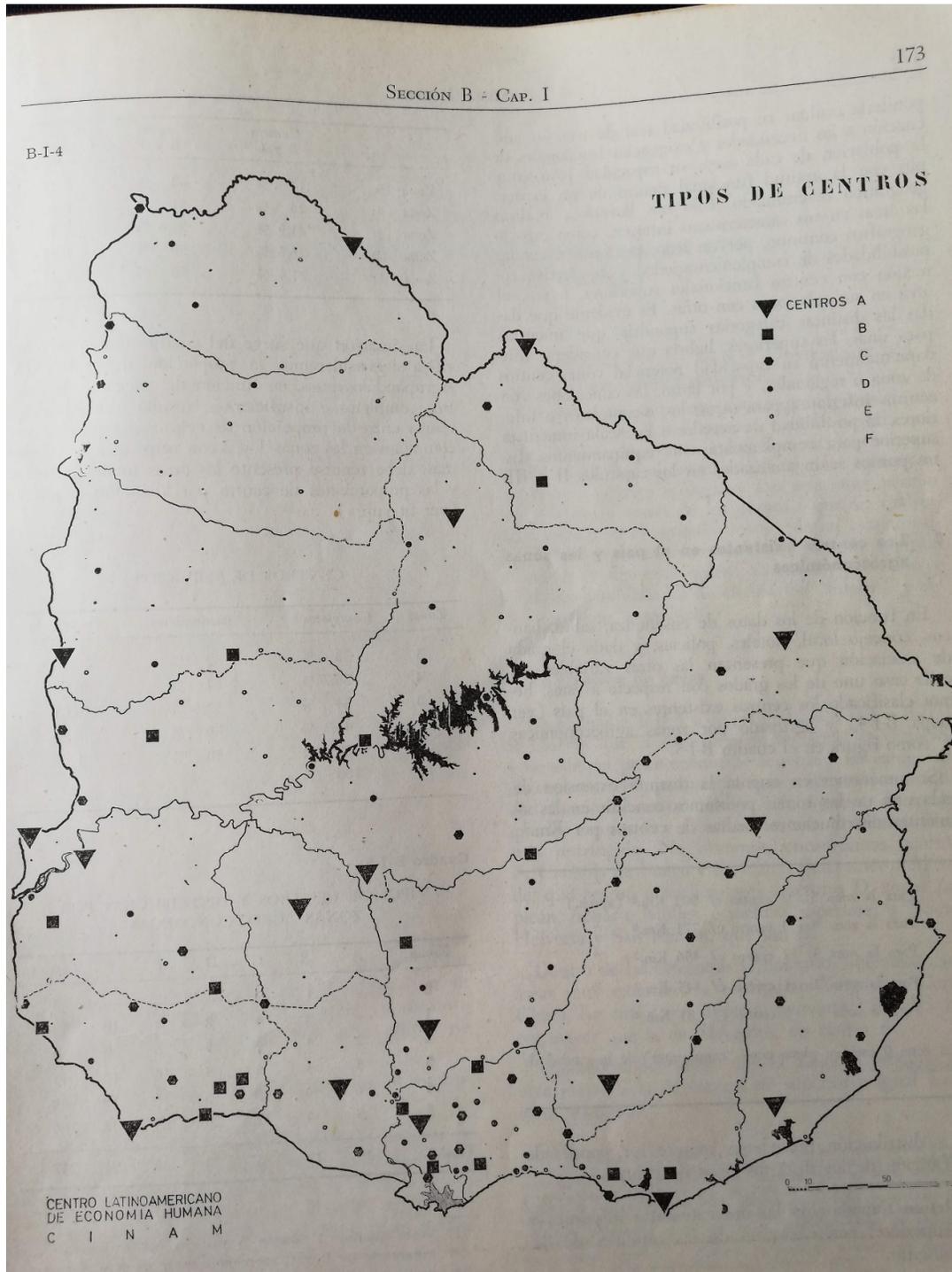
1.4.(i). Un marco muestral de localidades

Este informe fue un estudio empírico que tuvo en la localidad una de sus unidades de análisis. Respecto de las localidades, es de recordar que Uruguay no contaba con un Censo desde 1908, por lo que no existía un marco muestral que unificara los distintos relevamientos sectoriales o regionales de localidades que se hubieran realizado. En consecuencia, fue uno de los catálogos de poblamientos más extensos hechos luego del Diccionario Geográfico del Uruguay publicado por Orestes Araujo a principios de siglo (Araújo, 1912).

² La búsqueda de una síntesis en los enfoques sobre el desarrollo estuvo acompañada por la conformación de partidos políticos católicos “tercer-mundista” y “modernistas”. La Organización Demócrata Cristiana de América, OCDA, fue creada en Montevideo en 1947, con la presencia entre otros de quien una década después fuera presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva.

³ Según el reconocimiento de créditos, 28 fueron los investigadores involucrados en el “trabajo de colaboración constante”.

Mapa n° 1. Las localidades identificadas por CLAEH/CINAM en el informe de 1963



En este sentido, CLAEH/CINAM realizó un “fichero” en el cual “para cada lugar [registró] la lista de servicios disponibles en el momento (policía, justicia, enseñanza secundaria, preparatoria, industrial y agraria, salud pública, energía eléctrica, bancos, servicios agronómicos y veterinarios, centrales telefónicas, telégrafos, sucursales de correo, estaciones de ferrocarril y pistas de aterrizajes)”. A esta ficha luego se le agregó información sobre la existencia de rancheríos según el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), y se indicó qué

pueblos o parajes existían en un radio de 15 kilómetros. Finalmente, se completó la información con la existencia y tipos de carreteras, así como también, la existencia de servicios de ómnibus.

A las localidades identificadas con base en la combinación de los listados de localidades consideradas por cada organismo prestatario estatal o privado, se le agregaron “todas las aglomeraciones de más de 250 habitantes (según listado del INVE) aún en el caso de que no tuvieran ninguno de los servicios nombrados”. El universo quedó conformado por “578 fichas” (1963, pp. 244, Sección B, Anexo Metodológico I).

1.4.(ii). Las localidades como prestadoras de “servicios” de bienestar

El estudio operacionalizó las prestaciones de bienestar, particularmente aquellas que Le Corbusier llamó “cultivarse”, tanto mercantiles como estatales, en las siguientes ocho dimensiones. El esquema, sin embargo, no se agotó en las funciones urbanas del CIAM, sino que agrega aspectos novedosos tal como la subdimensión de la evaluación de la conflictividad local y la dimensión de la administración municipal.

Esquema n° 1. Dimensiones e indicadores del relevamiento de prestaciones de bienestar de CLAEH/CINAM (1963) en las localidades.

	Subdimensiones	Número de indicadores	Criterios Ordenamiento
Atención de salud	Equipamiento existente Estado o calidad	21	Existencia y calidad en términos ordinales
Economía	Sector primario: propiedad y capital Sector primario: mano de obra Sector secundario y terciario	18	Existencia y ordenamientos según valoraciones
Vida social	Existencia de grupos socioculturales Tipo de acción social Conflictos locales	7	Existencia y valoración en el grado de relevancia (eficacia, conflicto, etc.)
Cultura y esparcimiento	Existencia de bibliotecas, espacios deportivos, clubes Sociales, periódicos	12	Existencia y calidad
Enseñanza	Primaria Continuidad de Estudios Distancias a la escuela Equipamiento de la escuela Educación de adultos	16	Calidad (valoraciones de estado) y cuantificaciones (razones, tasas de coberturas)
Vivienda	Calidad de materiales Alumbrado Saneamiento Agua Pavimento Tenencia	6	Existencia y calidad
Circulación	Circulación interna Circulación Inter localidades	4	Existencia de caminos Frecuencia de transporte Distancias a Centros A o B
Servicios municipales	Servicios Administración	6	Nivel y eficacia

Cada indicador de cada dimensión fue valorado en escalas ordinales con puntuaciones de 0 a 4 (en todos los casos). No hay indicación de como procedieron a resumir los puntajes por dimensión ni por localidad, excepto que se le asignó un ponderador distinto de 1 a cada variable, lo que hace pensar en que trabajaron con índices sumatorios ponderados. Una idea aproximada de cómo se jerarquizaron las dimensiones y umbrales se podría inferir del esquema de la página 168 del informe, donde se incluye un esquema (nombrado B-1-1).

En base a estos datos, se estructuró una tipología de localidades. No está explícitamente indicado el método de agrupamiento, aunque se presume que fue una taxonomía no métrica, orientada por criterios teóricos sobre diversidad de dimensiones existentes en cada localidad, y sobre umbrales mínimos de calidad de la prestación de cada dimensión en la localidad. Los agrupamientos fueron definidos en una escala ordinal (Cortés & Rubalcava, 1982) consistente con un concepto ordinal de bienestar (Bunge, 2000, p. cap.2). Cada nivel fue nombrado por una letra, asignándosele al primero la “A” y la letra “H” a las localidades sin servicios. Existen en el documento esquemas y resúmenes que a continuación sintetizamos.

El nivel “A” de centros poblados “representa el mayor grado de complejidad y variedad funcional” (CLAEH / CINAM, 1963, p. 167). Se los designa “integrales”. En este nivel fueron incluidas todas las capitales departamentales, además de Montevideo. No existe fundamento expreso para tal decisión, pero podemos hipotetizar que se hizo con base al ordenamiento jurídico que, desde la Constitución de 1830, estableció la igualdad de las capitales departamentales respecto de la primera localización en el territorio de los organismos ejecutivos, legislativos y judiciales del Estado Liberal; y luego, también de los órganos jerárquicos de los distintos vectores del Estado Social. En 1877 fueron la primera escuela pública creada por la Reforma de Varela en cada departamento y la primera Escuela Normal; siguió con la sede departamental de la Caja Escolar y en 1912 con el asiento del Liceo Departamental en cada capital (Vanoli, 2023; Wilkins, 2022). Empíricamente, esta suposición es discutible, pero no fue testeada por aquel estudio⁴.

El nivel “B” está conformado con localidades que cuentan con una importante diversificación de servicios públicos y privados, así como un sector terciario desarrollado. Estarían presentes un centro auxiliar de salud (denominado en la época “Hospital rural”). En la enseñanza contaría con el liceo, la presencia de la UTU (industrial y comercial) y de otros cursos varios (Educación de Adultos y Educación Especial). Dentro de la cultura están los actos culturales esporádicos (conciertos y obras de teatro) y las bibliotecas. Para el esparcimiento corresponde a cine permanente, clubes sociales, deportivos y canchas de deporte. En cuanto a actividades económicas incluye las productivas, comerciales y financieras.

El tipo C incluye policlínicas con ambulancias o centros auxiliares, médico residente, farmacias y otros servicios de salud. Cuanta con escuela y liceo, pero las actividades culturales son esporádicas, algún cine de temporada y algún club social deportivo. En cuanto a agencias económicas incluye comercio diversificado y agencias o sucursales bancarias.

El tipo D muestra un nivel más primitivo y menos diversificado de prestaciones de bienestar. Tiene policlínica, médico residente, farmacia y carece de servicio auxiliar o complementario en salud odontológica, por ejemplo. Posee sólo escuela urbana (ya no liceo). Las actividades culturales están restringidas a las esporádicas o conmemorativas, aunque existe en la localidad un club social o deportivo. También, actividades comerciales y financieras.

En cuanto al nivel “E” cuenta con dos prestaciones estatales de bienestar. Hay típicamente una policlínica, pero sin médico residente. La educación básica es solo para el nivel de Primaria y se puede proveer sea a través de una escuela rural o de una escuela urbana. La localidad cuenta con espacios públicos en los que se pueden desarrollar actividades deportivas colectivas (“canchas”) pero no existen asociaciones sociales o culturales de tipo permanente. Otras actividades culturales, como, por ejemplo, los “bailes” son esporádicos o estacionales. Las actividades económicas son de tipo primario; ya no hay artesanía, comercio diversificado ni agentes financieros.

El grupo F no tiene servicios sanitarios, únicamente escuela rural completa. Las actividades culturales se restringen a las conmemoraciones y celebraciones que pudiera realizarse desde la escuela y a la presencia de un “boliche” como centro de reunión anexo al “almacén de ramos generales”. La actividad comercial es mínima, ausente de artesanía y bancos. (CLAEH / CINAM, 1963).

Los agrupamientos de localidades designadas como “G” y “H” representan localidades en las que no hay presencia del Estado en la provisión de bienes y servicios de bienestar. Ingresaron al estudio a través de los listados hechos por el INVE. Compartían la propiedad de tener al menos 250 habitantes. La diferencia entre estos dos niveles

⁴ La hipótesis absoluta contrasta con la clasificación empírica de la ciudad de Maldonado para el primer momento de interés en nuestro proyecto, tal como veremos al presentar los resultados del modelo óptimo de clasificación para los indicadores de bienestar circa 1956.

radicaba en que el primero registraba la presencia de un agente privado comercial, tal como un almacén de ramos generales (CLAEH /CINAM, 1963, p. 244).

Sobre la base de este agrupamiento, se propone una interpretación anclada en la teoría territorial de Gomez Gavazzo expuesta unos años antes (Gómez Gavazzo, 1959). Las localidades del nivel “A” se vinculan con el concepto de “centro de servicios” donde se ha verificado un “agrupamiento integral total” cuyas prestaciones cubren las cuatro funciones urbanas del CIAM: habitar, trabajar, cultivarse y circular, habiendo para cada función una diversidad y calidad de prestaciones.

Con respecto a los niveles “B”, “C” y “D”, son localidades no capitales, pero en las que las diferencias radican en la diversificación interna en la provisión y educación básica, la existencia de actores culturales permanentes en la localidad, así como en la presencia de los sectores económicos secundario y terciario (manufactura, bancos y servicios profesionales). En estos niveles y dependiendo de la diversificación, habría “agrupamientos integrales mínimos” o “agrupamientos básicos” de servicios. Estas prestaciones son destinadas tanto la población residente en la localidad como aquella del área rural circundante e incluso a otros poblamientos. Volveremos sobre esta noción de escala más abajo. Debe agregarse aquí en este segundo gran escalón también la existencia de un tercer nivel de gobierno (“consejo local” en términos de la Constitución de 1952).

El agrupamiento mínimo indispensable estaría conformado por la provisión de educación primaria, atención primaria de salud y un rubro comercial. Debajo de esta diversidad, habría servicios dispersos.

1.4.(iii). El “área de influencia”

La teoría de Christaller (1933) determinaba primero distancias en línea recta para la distribución del bien o servicio desde el lugar de producción al demandante, y luego suponía un área regular (pero no circular) en torno al centro. Esta noción, que también estaba en los trabajos del ITU, comparte que la clave de la georreferenciación está en la duración del traslado, sea de la mercancía al consumidor, o del beneficiario al prestador en el caso de los servicios públicos. El tema es desarrollado en el informe en el capítulo II de la Sección B (CLAEH / CINAM, 1963, pp. 175-188).

Ahora bien, al agregar a una localidad las distintas áreas de influencia, el “dibujo” resultante puede contener diferentes extensiones territoriales, desde una “local”, por ejemplo, para la escuela o la policlínica (entre 7 y 15 minutos de desplazamiento). Por lo tanto, toda localidad que cuente con una escuela primaria delimita un área de influencia local (o sub-local) trazada por la distancia que pueda recorrerse entre 7 y 15 minutos. Aquí se ubicarían las localidades de tipo “E” y “F”, las cuales sólo dibujarían un entorno “local” y dependerían de su inclusión en el área de influencia de localidades con estructuras más diversificadas para complementar la provisión de bienestar.

Una segunda área se circunscribe siempre que la localidad tenga servicios o bienes proveibles en forma técnicamente óptima con desplazamientos superiores a un determinado tiempo. Esta área es denominada “zona” que se correspondería a los “agrupamientos básicos”

Algunas localidades se extienden en un territorio amplio denominado “región” y dentro del cual “complementa” las prestaciones de otras localidades con una estructura de bienestar más restringida. Las localidades que se ubican en el lugar central de una región son del tipo “B” o “A” conforme a la tipología de CLAEH/CINAM. Tiene agrupamientos diversificados y especializados de forma tal que complementan y equipan a todos los niveles inferiores de provisión.

De este universo, en una segunda fase, CLAEH/CINAM extrajo una muestra intencional de 27 localidades y realizó un estudio de caso, con trabajo en terreno de encuestas, observación y entrevistas para completar una descripción densa de cada localidad en una perspectiva de desarrollo humano económico y social.

1.5. El estudio sobre el sistema urbano, las “ciudades intermedias” y las pequeñas localidades

La prolífica línea de investigación sobre localidades que promoviera Gonzalez Gavazzo durante su actuación fue continuada luego de la Restauración Democrática, entre otros, por el Arq. Edgardo Martínez y más recientemente por el Arg. Leonardo Altmann (Martínez & Altmann, 2016; Altmann, 2016). Aquí nos interesa recuperar dos de los aportes realizados: la adaptación de los conceptos de “ciudad intermedia” y de “pequeña localidad” al

Uruguay; y (ii) la formulación de una caracterización y explicación de lo que han designado como “modelo territorial”.

Para el primer caso, en el trabajo realizado por Altmann y Martínez (2020), se proponen como objetivo central “analizar los procesos de crecimiento urbano de una serie de ciudades intermedias en el período 1985-2011” (Martínez & Altmann, 2020), incluyendo la definición de ciudad intermedia y localizando los procesos de expansión en el caso uruguayo.

La definición de ciudades intermedias ha sido problematizada a partir de diferentes propiedades, en este sentido, Altmann y Martínez (2020) retoma esta discusión a partir de varios autores, entre ellos la definición propuesta por Naciones Unidas. Frecuentemente se estudia el rol de las grandes ciudades, cómo estas se desarrollan, cómo vive la población dentro de éstas, y que representa en lo urbano. Según datos de las Naciones Unidas, al año 2000 existían 20 ciudades con más de 10 millones de habitantes, mientras que se hallan 31 centros con una población de entre 5 y 10 millones de habitantes (Naciones Unidas en Bellet y Llop, 2004).

Teniendo en cuenta el gran porcentaje de habitantes que viven en ciudades y localidades más pequeñas, se define las ciudades medias. En ocasiones suele definirse “en negativo: aquello que no es demasiado grande ni demasiado pequeño (...) las ciudades se consideran intermedias no solo con arreglo a tallas demográficas y dimensiones determinadas (coherentes con su contexto geográfico), sino sobre todo, con relación a las funciones que desarrollan: el papel de mediación en los flujos (bienes, información, innovación, administración, etc) entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia y los otros centros o áreas más o menos alejados” (Bellet y Llop, 2004, p. 2). Sin embargo, dicha definición se ha puesto en discusión debido a que se considera acotada en relación con las variables que pueden incluirse a la hora de definir las implicancias de una ciudad intermedia. En este sentido, se incorporaron tres nuevas dimensiones el cual fortalecen la definición. Tal como lo menciona Bellet y Llop (2004), se incorpora la idea de la capacidad que tienen las ciudades intermedias, no únicamente de lo demográfico sino también de tender redes y relaciones. Al mismo tiempo, incorporan valor e introducen aspectos dinámicos y estratégicos reforzando el binomio ciudad-región.

En este sentido, se ha intentado identificar la conformación del territorio desde lo rural/urbano, donde prevalece la subsistencia de ciudades intermedias (en adelante CIU), “que trascienden fronteras departamentales, articulados a entornos agro-productivos y con conexiones a grandes equipamientos (puertos, nodos logísticos, redes viales, estaciones ferroviarias, etc.” (Altmann, 2013, p.4). Desde el punto de vista del INE, el abordaje rural/urbano se realiza desde una perspectiva estadística.

Para el censo 2011 el INE utilizó un “criterio físico para definir localidades censales, complementándolo a partir de consultas sobre los criterios utilizados por las Intendencias Departamentales, y el estudio realizado por la institución atendiendo el aspecto desde lo legal” (Altmann, 2013, p.16). Vale la pena la aclaración mencionada anteriormente debido a que en diversas ocasiones sucede que algunas localidades censadas en 1985 no se encuentran ni en el 2004 o 2011. Según el INE, esto puede deberse a que se modificó la forma en que se define las áreas amanzanadas. Desde el año 96 “se consideran localidades INE las áreas amanzanadas, por lo tanto, muchas localidades del censo del 85 con la incorporación del nuevo criterio se constatan que no configuraban áreas amanzanadas y se pasaron a relevar dentro de lo rural”.

Tal como lo plantea Altman (2013), se identifican tres grandes localidades diferenciadas por: el tamaño respectivo y, el rol de la localización en el territorio, de cada localidad permitiendo conocer identidades, problemáticas. Las localidades identificadas son: área metropolitana de Montevideo, ciudades intermedias (CIU) y pequeñas localidades (PLU). Para el caso de Área metropolitana, o conurbano metropolitana forma parte del Sistema Urbano Metropolitano; incluye “un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo que a su vez contiene una red de vínculos transversales y un menguado protagonismo de dominios rurales agro productivos” (Áltmann, 2012, p.7). Las ciudades intermedias refieren a “aquellos aglomerados urbanos con población mayor a 5.000 habitantes que no integran el conurbano del Montevideo metropolitano (...) Al mismo tiempo, se concibe la ciudad intermedia como aglomerado intermedio siendo cada uno de estos integrado con las localidades censales del INE sumándole a la ciudad central toda otra localidad u ocupaciones urbanas comprendidas en un radio de 6 kilómetros de la centralidad principal” (Martínez & Altmann, 2020. p. 32). Altmann (2013), retomando el Programa UIA-CIMES señala que la definición de ciudades intermedias no se limita a la población que la integra, sino al rol que tiene en su territorio, su influencia y redes.

Por último, los autores señalan que las localidades con menos de 5000 habitantes constituyen las Pequeñas Localidades Urbanas. Estas se encuentran por fuera del área metropolitana y se configuran como “un conjunto heterogéneo, poco explorado y ampliamente disperso en el territorio nacional” (Áltmann, 2013, p.7)

Siguiendo con lo planteado por el INE a partir del Censo 2011 en el Uruguay existen 615 localidades urbanas, asimismo, se incorpora el criterio adoptado por el equipo de investigación de Ciudades Intermedias se define al Uruguay Urbano como “el conjunto de núcleos urbanos relevados por el INE como localidades censales” (Altmann, 2012, p. 6).

Un antecedente previo de Martínez y Altmann (2016) en “Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente”, se centraron en los modelos de desarrollo territorial en Uruguay para el período de 1908-2011. Con el objetivo de identificar el modelo territorial predominante.

Se identifican cuatro cortes históricos asociados a los censos de población 1908, 1963, 1996 y 2011. Martínez y Altmann (2016) realizan un análisis de caracterización temporal a partir de “aspectos demográficos, del modelo de desarrollo económico, de los procesos urbanos y del sistema urbano nacional” (Martínez & Altmann, 2016, p. 7). Estudian el proceso urbano a partir del equipamiento y servicios en el entorno agropecuario. Identifican los pequeños poblados como centros que surgen en Uruguay alrededor de 1900, estos centros son aglomerados de personas provenientes originalmente de los rancharíos. Población afincada en grandes explotaciones latifundistas, son expulsados conformando una nueva estructura demográfica (Martínez & Altmann, 2016). En segundo lugar, estos poblados pueden crearse a partir de la consolidación debido a la cercanía con el paso del ferrocarril. Estos nuevos poblados, según los autores, no crecieron exitosamente, generando un mayor crecimiento en los poblados existentes. En tercer lugar, un fenómeno que comienza a desarrollarse luego de los años ochenta es a partir del proyecto de vivienda desarrollado por MEVIR el cual contribuye a la conformación de pequeños poblados, dado que esta iniciativa está orientada a la construcción en suelo rural.

En este sentido, Áltmann (2013) define las Pequeñas Localidades Urbanas como “conjunto de localidades con menos de 5000 habitantes en el Censo INE 2011 que no se encuentran comprendidas en el Área Metropolitana de Montevideo (AMM) o formando parte de un conglomerado intermedio (CIU).” (p.14)

Las PLU comprenden localidades diversas, Áltmann (2013) señala que se pueden encontrar “balnearios costeros con su matriz de ocupación parcial y estacional, las pequeñas centralidades rurales, con otras casi locales, aglutinadores de mano de obra rural (particularmente MEVIR), fraccionamientos privados/ alta gama/ barrios privados, pueblitos en torno a paradas y estaciones de tren con su pasaje discontinuado o pueblos de la cuenca arroceras que funcionan como pequeños Companys towns.” (p.77)

Por último, es interesante destacar dentro de la discusión sobre las PLU la dicotomía entre lo rural y lo urbano, dado que estas localidades se presentan en ambos contextos, en este sentido, además de considerar el peso poblacional que posee la localidad se incorpora dos aspectos, el hábito urbano y el rol que tiene en el espacio público, como también las redes de la localidad en su territorio.

2. Estructuras locales de bienestar

Esta sección de ocupa de delimitar los conceptos de bienestar, régimen de bienestar y estructuras locales de bienestar que el proyecto propone como objetivo georreferenciar y tipologizar. Se apoya en la elaboración teórica previamente desarrollada en el libro *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (Fernández & Vanoli, 2023), en particular en los capítulos 1 y 2.

2.1. Bienestar

Con base en la Teoría de las Necesidades de Doyal & Goug (1991), hemos entendido primeramente como “bienestar” a la canasta de bienes y servicios que una persona (o un hogar) está legitimado para acceder (sin verificar si lo hace o no) y de esta forma, tener la oportunidad de atender a sus necesidades intermedias, es decir, preservar, desarrollar su salud y autonomía. Siguiendo el enfoque clásico de Marshall, esas titularidades podrían ser en tanto clientes, indigentes o ciudadanos.

En principio, en una sociedad capitalista, cualquiera de estos bienes y servicios constituyen *mercancías* que pueden ser compradas con base a las normas del Derecho Privado. Es decir, el capitalismo el individuo es un cliente o un consumidor que depende de sus ingresos para poder adquirir aquellos bienes y servicios. Por lo tanto, y desde el punto de vista de la *oferta de tales canastas*, el análisis del bienestar implica distinguir en primer lugar, a qué título es que se accede: en tanto cliente, en tanto indigente o en tanto ciudadano. Hecho esto, corresponde una segunda distinción relativa a la calidad de las prestaciones recibidas (canastas mínimas, bonos, jubilaciones, pensiones) con base en cada título. Esto permite concluir sobre la relación que existe en cada momento histórico entre la canasta y la posición en la estructura social. Podemos contar con un acceso universal fundado en un derecho social pero restringido a un paquete de prestaciones mínimo, de entrega retrasada o de mala calidad. En tercer lugar, corresponde estudiar la financiación de las prestaciones, la cual permite evaluar el grado en que efectivamente se ha desmercantilizado una prestación con base en el requerimiento de la previa contribución financiera, por ejemplo. Finalmente, están los procesos de reconocimiento de las propias titularidades.

La teoría de las necesidades humanas nos ha permitido fundamentar la relación entre necesidades y bienestar, enunciando que la identificación, la extensión y calidad de la canasta de bienes y servicios disponibles para cada satisfactor variará históricamente, de la misma forma que puede variar la combinación de fuentes que pueden ser proveedoras. Aquí la dialéctica entre lo universal de las necesidades y lo histórico de las mercancías.

Extendiendo esta teoría al estudio de un régimen de bienestar implica establecer un límite a la *inferencia inductiva*. La caracterización del bienestar con base en el grado de desmercantilización (frente a compra venta privada) y de desfamiliarización (frente a la provisión familiar o comunitaria), no solo deben atender a la oferta o a la *regulación* de las fuentes disponibles para la prestación de un bien, sino más genéricamente a la satisfacción de la necesidad. La observación de la oferta de un único bien o servicio es insuficiente para inferir bienestar. Por ejemplo, contemporáneamente, la educación formal es un satisfactor consensuado de la necesidad intermedia del *entendimiento*; pero el entendimiento no está satisfecho con la única observación de aquella prestación. Sin dudas que hubo avance en el bienestar en la medida en que la desmercantilización amplió la prestación pública desde la Educación Primaria a la Secundaria y luego a la Superior. Esta ampliación no implicó “per se” una mejora absoluta en la satisfacción. Hace 50 años el entendimiento requería de otros servicios, como podría ser la prensa local o la radiodifusión; contemporáneamente, el acceso a internet resulta un servicio necesario para el entendimiento (entre otras funciones).

Ahora bien, el argumento también funciona en la dirección *deductiva*: de las necesidades a los bienes. La determinación de un conjunto de necesidades intermedias permite establecer bajo un conjunto dado de parámetros, una canasta de bienes y servicios. Es el caso de la alimentación o la higiene personal y del hogar. Pero la provisión en especie de esta canasta no es la única evaluación susceptible del bienestar de un hogar. El bienestar respecto de estas necesidades parece razonable estimarse en forma *indirecta* con base en la disponibilidad de ingresos en el hogar (o en la persona) para adquirir en el mercado aquellas canastas. La lógica podría extenderse a otros satisfactores en forma análoga. En estos casos, la ampliación de la ciudadanía no parecería requerir necesariamente que haya una prestación subsidiada en especie: el Estado podría transferir ingresos para que los individuos realicen sus compras conforme a sus valores, preferencias y conocimientos. Para salir de la pobreza no solo es necesario proporcionar educación, salud y alimentos: también existen otras compras que un hogar debe hacer en pos de la realización de sus proyectos y valores y alcanzar su dignidad. Esta idea que se ha extendido en los Programas de Transferencias Condicionas (Fiszbein & Schady, 2009). Pero también se encuentra desde Friedman, en los programas de sustituir prestaciones públicas en especie por “vouchers”. El argumento de la radical desconexión

entre necesidades y canasta de bienes se expresa en la teoría neoclásica del bienestar que reduce todo bienestar a la disposición de ingreso corriente, sin contemplar canastas de bienes o servicios en la medida en que estas dependen de las preferencias inconmensurables de los individuos. La crítica a esta reducción ya ha sido hecha sobresalientemente por Sen (2001) por lo que podemos evitar aquel extremo.

2.2. Regímenes de bienestar

El punto clave del estudio del bienestar en clave de regímenes, una vez adoptado el enfoque de Marshall (1951), está en evaluar la titularidad que le es reconocida a una persona: ¿qué tipo de legitimidad tiene, para acceder a aquella canasta de prestaciones *con cierta independencia de su posición en la estructura social?*

"Un estado de bienestar es un estado en el que el poder organizado se utiliza deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado en al menos tres direcciones: primero, garantizando a los individuos y las familias un ingreso mínimo independientemente del valor de mercado de su trabajo o su propiedad; - en segundo lugar, reduciendo el alcance de la inseguridad permitiendo a las personas y las familias hacer frente a ciertas "contingencias sociales" (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) que de otro modo conducen a crisis individuales y familiares; y - tercero, asegurando que a todos los ciudadanos, sin distinción de estatus o clase, se les ofrezcan los mejores estándares disponibles en relación con una cierta gama acordada de servicios sociales". (Briggs, 1961)

Las teorías se han enfocado principalmente en la extensión de las funciones del Estado en sustitución parcial o total del mercado y del estatus jurídico que tienen aquellos destinatarios de sus prestaciones. Esta preocupación por el tipo de ciudadanía o por las formas de provisión, ha permitido que los académicos europeos hayan convertido en una tipología resultante de la comparación entre ciertos de "Estados de Bienestar" capitalistas o más genéricamente "regímenes de bienestar".

Gösta Esping-Andersen (1993) es identificado como el autor más citado a este respecto, aunque también debe contarse aquí con otras aportaciones de igual o mayor entidad empírica, tal como la de Evelyn Huber y John Stephens (2001). Los estudios europeos proponen tres tipos de regímenes: el socialdemócrata o universalista; el conservador o corporativo; y, el liberal o residual.

2.3. Regímenes de provisión pública del bienestar en el territorio

Nuestro interés, tal como lo expusimos anteriormente en otro trabajo (Fernández & Vanoli, 2023) está focalizado en una de las dimensiones de aquellas tipologías: la provisión de bienestar, pero desde una perspectiva ampliada que incluye bienes, servicios y transferencias de ingresos. Por esta razón decimos que el presente proyecto realiza un análisis del régimen de *provisión territorial* del bienestar.

En segundo lugar, nos interesa la provisión pública, es decir, aquellos casos donde hay una desmercantilización parcial o total (monopólica) en la provisión de algunas prestaciones. La sustitución pública de la provisión privada (si es que existía) fue la primera de las áreas de preocupación del conjunto bismarkiano de seguros ligados al trabajo (enfermedad, despido e incapacidad superviniente) o al ciclo de la vida (jubilación y pensiones por vejez).

Una segunda esfera de prestaciones que emergió fue ligada a la atención de la salud más allá de las enfermedades "laborales"; en tanto que una tercera surgió ligada a la maternidad y el cuidado durante la primera infancia. Una desmercantilización al grado máximo, tal como sostenía Beveridge para la seguridad social y la atención de la salud, se alcanza al ligar la provisión pública al estatus de ciudadano o de habitante del país.

Nuestro enfoque más elemental operacionaliza esta dimensión en el análisis territorial a través del registro de la existencia de agencias públicas de bienestar en una localidad. Esto concluirá en un primer modelo de clasificación o tipología, tal como expondremos más abajo. Nuestra decisión se aproxima al enfoque de CLAEH/CINAM (1963), aunque sólo lo hace a la provisión pública.

2.4. El concepto de estructura local de bienestar

Por "estructura local de bienestar" entenderemos la canasta de bienes, servicios y transferencias provistos en una localidad que una persona (o un hogar) está legitimado para acceder (sin verificar si lo hace o no) y de esta forma, tener la oportunidad de atender a sus necesidades intermedias, preservar, desarrollar su salud y autonomía.

De lo discutido al conceptuar el régimen de bienestar propio de un país, nos interesa aquí acotar las titularidades de acceso fundadas en derechos; esto es a la provisión pública, desmercantilizada, de la provisión de bienestar. La delimitación implica que no se hará observable ni la diversidad ni la calidad ni la cantidad de bienes y servicios que los habitantes de una localidad podrían acceder con base en titularidades; fundada en las relaciones de parentesco, en las relaciones de vecindad o en base en su ingreso disponible. Reconocemos que ignorar la observación de las fuentes familiares, comunitarias y mercantiles del bienestar podría conllevar a un sesgo en la estimación del bienestar.

A los efectos de la observación, asumiremos que la provisión pública está realizada a través de una agencia o dependencia de un organismo del Estado. Por tanto, de la localización de la agencia inferimos la prestación del servicio o la distribución del bien. Este supuesto podría implicar un sesgo toda vez que exista la agencia, pero no esté proveyendo el bien o el servicio, tal como podría ser el caso de una escuela primaria cerrada.

Este Proyecto se focaliza en cinco arenas, áreas o vectores de política social proveedores de canastas de bienestar desmercantilizadas: (i) los seguros del empleado, jubilaciones y pensiones, que denominaremos “seguridad social” en sentido amplio; (ii) el nivel de atención primaria en la salud pública; (iii) la educación primaria y la secundaria; (iv) la vivienda social; y (v) la provisión de electricidad para uso doméstico.

Esta canasta de bienes y servicios *públicos* resulta más reducida a la observada por CLAEH/CINAM (1963): no están contabilizados aquí los centros educativos técnicos, ni aquellos servicios ligados a actividades sociales, culturales o deportivas, tal como podrían ser un “estadio municipal”, “una cancha de deportes”. Sin embargo, la canasta ha sido extendida para incorporar también la transferencia de ingresos de la seguridad social, dado que las jubilaciones y pensiones, así como los seguros laborales, han sido uno de los primeros pilares históricos de los regímenes de bienestar (Vanoli, 2023; Fernández, Guevara, & Wilkins, 2023).

La noción de “estructura” utilizada aquí como sustantivo está destacando la idea de que las agencias prestadoras funcionan o dependen administrativa y técnicamente de otras dependencias de jerarquía funcional intermedia o nacional. Están allí porque el Estado ha localizado la prestación en el marco del despliegue de sus funciones sociales. La noción no excluye que las relaciones que cada agencia pueda tener con actores locales (individuales o colectivos), ni que su localización haya sido el resultado de negociaciones y/o movilizaciones orientadas a la llegada del Estado. Este enfoque histórico y politológico (“the politics of the policy”) resultaría muy interesante. Sin embargo, este proyecto no contempla observar ni sistematizar las formas en que la localización se verificó en cada localidad. Es posible que esta decisión conlleve el sesgo de sobreestimar el carácter estructural de la localización de una prestación en una localidad, que analizadas desde el punto de vista histórico y politológico, resultaría en una localización precaria (y por tanto reversible).

Finalmente, la noción de estructura alude a la existencia de relaciones entre las agencias localizadas en un mismo territorio. Así, por ejemplo, el surgimiento de los liceos populares y su posterior oficialización, tiene su origen en la actuación de las comisiones de fomento de una escuela primaria. Igualmente, la atención primaria de salud en una localidad suele comenzar con acciones preventivas como la vacunación y otros controles pediátricos que se apoyan en la escuela primaria. El establecimiento de un centro de Educación Secundaria parecería ocurrir siempre que exista provisión de electricidad en una localidad. Nuestro análisis está fundado en formular una tipología de localidades sobre la base de la combinación de las agencias existentes, lo que permite contar con una primera aproximación a las relaciones entre agencias. Sin embargo, al no incluir consideraciones temporales en la localización, no resultará posible avanzar hacia condicionamientos regulares de la instalación de unas agencias por la preexistencia de otras.

2.5. Dimensiones de la estructura local del bienestar

Conforme al concepto propuesto, una estructura de bienestar estaría delimitada por cinco dimensiones.

En primer lugar, se encuentra las fuentes o proveedores de la canasta de bienes y servicios del bienestar, consideradas aquí las cuatro tematizadas en los estudios: el estado, el mercado, la familia y la comunidad. Dadas las definiciones adoptadas, para nuestro estudio esta dimensión no será empíricamente relevante, dado que solo atenderemos a la provisión pública.

En segundo lugar, se encuentra la dimensión histórico-política que recoge las distintas particularidades de negociación, movilización o casualidades, por las que cada agencia de bienestar fue localizada en un territorio. Indicamos ya que no abordaremos este aspecto.

La tercera y cuarta dimensión comprende el relevamiento del tipo de agencia pública localizada, desagregando el tipo y calidad de prestación realizada según las categorías administrativas propias de cada época. El centro del análisis estará fundado en estas dos dimensiones: la existencia de agencias prestadoras y la diversidad (calidad) de servicios prestados en cada vector. En la sección 3.2 describiremos específicamente cada una de las medidas de existencia y calidad de bienestar empleadas.

La quinta dimensión refiere a la antigüedad y continuidad en la prestación del servicio, comprendiendo aquí la decisión pública de su instalación, la obra y la habilitación del servicio, así como los períodos de la prestación y eventualmente, la clausura o sustitución de la agencia prestadora. De esta dimensión solo relevamos el año de la habilitación del servicio y a los solos efectos del análisis sincrónico en cada uno de los tres momentos históricos definidos en el proyecto.

2.6. Modelos de clasificación de las estructuras de bienestar

Dado el concepto, cada localidad estaría caracterizada por una estructura de provisión bienestar singular. La descripción de cada estructura y la conformación de tipo de estructuras, proponemos hacerla con base en dos técnicas estadísticas.

En una forma muy sencilla, proponemos contabilizar la presencia de al menos una agencia por cada uno de los cinco vectores de bienestar. Consideraremos que cada vector es igualmente relevante. Esto resultará en un índice sumatorio simple con límites en 0 y en 5. Los números representan directamente la diversidad de vectores presentes. Pero también los números representan la cantidad de necesidades humanas que pueden satisfacerse en un nivel mínimo, en cada localidad. Por lo tanto, este primer modelo de clasificación diremos que nos provee con un ordenamiento de las localidades en seis *niveles de bienestar*. Retomando las tipologías de Gomez Gavazzo y de CLAEH/CINAM, proponemos la interpretación de los niveles presentada en el esquema n°3.

Esquema n° 2. Interpretación de los niveles de bienestar en el modelo de clasificación por sumatoria simple.

Número de K-vectores presentes en la localidad (modelo de clasificación sumatoria)	Nivel de bienestar en la localidad	Promedio de vectores presentes (modelo de clasificación por análisis de cluster)
0	Pre-estatal	0
1	Precario	(0;1.5]
2	Mínimo	(1.5;2.5]
3	Básico	(2.5;3.5]
4	Diversificado	(3.5; 4.5]
5	Integral	(4.5;5.0]

Este primer modelo resultará en una primera caracterización concisa sobre el despliegue territorial del Estado alcanzado en cada uno de los tres momentos estudiados. En particular, resultará importante considerar los dos extremos. Por un lado, es importante observar qué número de localidades sólo podrían tener una estructura preestatal de bienestar; esto es, una canasta de bienes y servicios a la que se accede con base en relaciones de parentesco, de vecindad o mercantiles.

Dada las características demográficas que se consensuan sobre Uruguay (Rama, 1959; Pellegrino, 2010) habrá que observar no solo el número de localidades o su proporción para cada momento, sino el peso que tiene su población en el total del país. Asimismo, dadas las particularidades históricas de la configuración territorial del país, vale la pena observar en qué regiones se ubican estas localidades con estructura preestatal de bienestar (Cocchi, Klaczko, & Rial, 1977; Fernández, 2001; Fernández & Wilkins, 2019). Sin embargo, es importante describir cuantas localidades y en qué regiones se ubican aquellas que detentan una estructura local de provisión integral del bienestar. Este análisis empírico, a contrario del hecho por CLAEH/CINAM (1963) permitirá discutir si este nivel fue alcanzado por todas las capitales (tal como jurídicamente se hipotetiza) y si otras localidades no capitales pudieron haberlo alcanzado.

Una descripción de las estructuras de bienestar más sofisticada supera la mera contabilidad de vectores localizados y registra la combinación de agencias de distinto tipo presentes en cada localidad. En la medición nos haremos cargo de dos dimensiones de la estructura local de bienestar. En el capítulo siguiente sobre metodología abordaremos específicamente las variables que utilizamos. Algebraicamente, el número de combinaciones entre agencias de los distintos vectores resulta superior incluso al número de localidades⁵. Varias de estas combinaciones no se observan y resulta teóricamente razonable que no ocurriese por el carácter estructural de la provisión de bienestar al cual nos referimos anteriormente. Por el mismo motivo es razonable pensar que debieran identificarse un número reducido de combinaciones (de estructuras) tal como lo trabajaran antes el ITU y CLAEH/CINAM. Para afrontar este objetivo recurriremos a la técnica del análisis de cluster (véase más abajo, sección 3.3).

Aun contando con estructuras identificadas multivariadamente, el modelo de clasificación fundado en la sumatoria de vectores localizados resultará de utilidad en la medida en que nos permite pensar no solo combinaciones sino *niveles de provisión*. Por tal motivo, la interpretación de los hallazgos del análisis de cluster serán interpretados no en términos nominales (una tipología) sino de un ordenamiento de las localidades. En principio, nos orientaremos a identificar los seis niveles de bienestar presentados en la columna 3 del Esquema nº3.

⁵ Resulta de 2 valores medidos en Seguridad Social, 4 en Salud, 4 en educación, 3 en vivienda y 4 en electricidad.

3. Metodología

3.1. Universo y paneles

Los dos objetivos específicos del proyecto implementados a través de este análisis exigen una definición del universo de análisis en dos pasos, a los efectos de conformar una comparación longitudinal de las estructuras locales de bienestar.

Una primera definición del universo se realiza con base en los poblamientos existentes en los tres momentos de interés: (i) 1956; (ii) 1978; y (iii) 2004. Estas fechas se han definido en términos aproximados, antecediendo siete años respectivamente a los censos de población de 1963, 1985 y 2011. Dado que no existía en ninguno de los tres tiempos aquellos, un catálogo de poblamientos (tampoco existe actualmente), la primera decisión fue establecer que serán considerados existentes aquellos que cada censo registró como “localidad”⁶. La tabla 1 informa la distribución de localidades en cada censo, incluyendo 1908.

Tabla n° 1: Distribución de localidades según cada censo.

	1908	1963	1985	2011
N° de localidades	351	1.101	633	617
Localidades nuevas (frente al anterior censo)	SD	798	45	160
Localidades desaparecidas (respecto al Censo anterior)	SD	48	513	176

Fuente: elaboración propia con base en Klazcko (1981) y en los microdatos de los censos 1963, 1985 y 2011.

Una segunda definición viene exigida por la comparación longitudinal e implica conformar un panel de localidades para la ventana de observación 1963-2011. En los estudios longitudinales se encuentran dos grandes tipos de estrategias: las de tipo panel y las de tipo pseudo-panel. Estas se configuran a partir de la toma de decisión respecto de tres elementos: (i) el objeto de inferencia; (ii) la “mortalidad” del panel; y (iii) la emergencia de nuevas unidades.

Para este proyecto, nos inclinamos por una estrategia de tipo panel. Fernández, Vanoli & Wilkins (2022) ya habían abordado esta tarea metodológica con el objetivo de identificar todos los poblamientos del Uruguay hasta mediados del siglo XX, partiendo de Santo Domingo de Soriano, el primero que reconoce la historiografía nacional. Ese listado fue conformado por la integración de más de una decena de fuentes alternativas, siendo la última el Censo de 1963. Las fuentes proporcionaron un listado de 1158 poblamientos de los cuales 351 se correspondían con el levantamiento de Klazcko para el III Censo de Población de 1908 (Klazcko, 1981), 27 son estaciones habidas alguna vez por las distintas líneas de Ferrocarril y que fueron reportadas por el ente oficial, y 780 son localidades censales de 1963 sin los antecedentes anteriores. El mayor número de poblamientos estadísticamente identificados como localidades se corresponde al IV Censo de Población de 1963 (Fernández & Wilkins, 2019) y a los efectos de este trabajo, conformará la línea de base del estudio longitudinal.

La conformación del universo comparado se debe realizar tomando decisiones respecto del tratamiento de los nuevos poblamientos reconocidos en cada nuevo censo a partir de 1963 y resolviendo sobre aquellos que dejan de ser registrados como localidades⁷. Este es un aspecto particularmente problemático puesto que en 1996 el INE modificó las definiciones operacionales para luego restablecerlas, cuestión que generó una aparente discontinuidad en el catálogo de localidades.

La tabla 2 presenta para cada censo cuatro estadísticos que resumen la distribución de localidades definidas a partir del registro: (i) panel incremental a partir de 1963; (ii) panel decremental a partir de 1963; (iii) panel Cincuentenario (1963-2011), y (iv) panel centenario (1908-2011).

⁶ Aquí usamos el término más general de poblamientos definido previamente en Fernández, Vanoli & Wilkins (2022). Localidad es el término que utilizaba la Dirección General de Estadísticas y actualmente el Instituto Nacional de Estadísticas, para referirse a los poblamientos identificados como “zonas urbanas” en cada uno de los censos a partir de definiciones establecidas en 1963 que se han mantenido relativamente estable, con excepción de lo ocurrido para el Censo de 1996. Los términos “pueblo”, “villa”, “ciudad” y “centro poblado”, son categorías espaciales incorporadas a las leyes desde tiempos de la colonia (los tres primeros) o de la Ley 10723 de 1946, en el caso del último. Resultan de actos jurídicos de creación o de reconocimiento de un poblamiento.

⁷ La expresión utilizada implica aceptar que el poblamiento puede continuar existiendo, incluso con las mismas características demográficas e inmobiliarias, pero sin el estatus estadístico de “localidad”.

Tabla n°2. Definición de los paneles para el análisis

	1908	1963	1985	2011
<i>En cada censo de población</i>	351	1.101	633	617
<i>Incremental</i>	303	1101	1148	1246
<i>Decremental</i>	303	1101	582	480
<i>Cincuentenario</i>	186	413	413	413
<i>Centenario</i>	186	186	186	186

Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC. En 1908 hubo 351 localidades registradas por Klaczko (1981), de las cuales 48 habrían desaparecido antes del Censo de 1963. Por eso, el panel incremental adjudica 303 localidades al primero de los censos del siglo XX. De las 47 Localidades nuevas de 1985 respecto de 1963, ocho desaparecen en 2011. De las 165 localidades nuevas en 2011 respecto de 1985, 67 estaban en el Censo de 1963. De ahí el total de 1246 localidades en el primero de los paneles.

El panel **incremental** es el más extenso. Considera los poblamientos del Censo 1963 y agrega los registrados por primera vez en 1985, y los registrados en 2011. Incluye las localidades desaparecidas de un censo para otro, así como las nuevas localidades creadas y registradas en los censos de 1985 y 2011. Cumple con lo comprometido en el objetivo específico número 2. Los análisis “cross-section” para cada momento identificado (circa 1956, 1978 y 2004), se harán inicialmente con este panel.

El panel **decremental** toma por la línea de base a las localidades registradas en 1963 y registra si están o no en los dos censos subsiguientes. Permite estudiar en particular la relación entre bienestar en un momento y la desaparición o continuidad de los poblamientos en el tiempo subsiguiente.

El panel **cincuentenario** incluye las localidades presentes en los censos de 1963, 1985 y 2011. Incluye localidades del panel centenario, pero también otras que fueron registradas por primera vez por el Censo de 1963.

El panel **centenario** incluye todas las localidades presentes en los censos de 1908, 1963, 1985 y 2011, cubriendo así un periodo de 103 años.

Cada panel tiene fortalezas y debilidades en términos de validez. Solo el panel centenario cumple con todos los requisitos lógicos para realizar una atribución causal, ya que es el único de los cuatro sobre el cual se pueden controlar incluso por las variables *antecedentes* (Gerring, 2012, pp. 235-247), sean de tipo globales, analíticas o estructurales (Hox, 2002, p. 2; Lazarsfeld & Menzel, 1961) que caracterizaron a las mismas localidades en periodos anteriores. Su mayor limitación consiste en que no puede inferirse al país ya que solo tiene aquellos poblamientos del siglo XIX que perduraron hasta el siglo XXI, sin que su propia supervivencia pueda ser objeto de explicación. Sin embargo, el panel centenario afronta un factor de invalidez: no permite someter a prueba que la probabilidad de perdurar esté asociada a la antigüedad de la localidad, ya que solo se han incluido localidades con 100 o más años.

El panel cincuentenario se corresponde mejor con el periodo de interés del proyecto y por esta primera razón, resulta el más apropiado para hacer inferencias descriptivas sobre la evolución de la provisión de bienestar a nivel de las localidades a lo largo del periodo. Sin embargo, tiene la desventaja de que no es posible controlar por antecedentes, y comparte con el primero el problema del attrition.

El panel decremental trata explícitamente el “attrition” como una variable que permite modelizar intertemporalmente en términos de sobrevivencia y asociarlo a las propiedades que cada localidad tenía en el tiempo previo.

Finalmente, el panel incremental, permite describir las condiciones de surgimiento de nuevos poblamientos en términos de satisfacción de las necesidades.

Para el análisis de cluster, se hizo lugar a una nueva distinción consistente en la exclusión de Montevideo y de las capitales en forma sucesiva. Esto respondió a una crítica teórica hecha durante una primera exposición del informe en el Encuentro de Investigadores del Área Social del CENUR Noreste realizado en Melo el 1 de diciembre pasado. La crítica fue que ni Montevideo ni las capitales son comparables con las localidades intermedias y pequeñas del país, puesto que, tanto política como jurídicamente, el domicilio de los organismos públicos de un estado unitario es la capital nacional y la primera descentralización del servicio se hace a las capitales del segundo

nivel de gobierno. Forman, por tanto, “clases de localidades” por derecho propio y fueron “agregadas” a la solución estadística óptima.

3.2. Las medidas de bienestar

Se instrumentarán tres conjuntos de indicadores para las cinco dimensiones definidas en el concepto de estructuras locales de bienestar. El primer conjunto de indicadores, designado con la letra “A”, contiene registros dicotómicos si en la localidad existía *al menos una* agencia sectorial en cada uno de los tres momentos

El segundo conjunto de variables, “B”, incluye variables métricas (tasas) para cuantificar la inversión en vivienda y en electricidad⁸; variables ordinales que valoran la calidad y extensión de los servicios en salud pública, educación básica (primaria y secundaria), y variables dicotómicas para la existencia de cajas de jubilaciones en la localidad.

El tercer conjunto de indicadores, “C”, es igual que el conjunto “B” pero excluye las variables métricas y las sustituye por una ordinal en el caso de la electricidad y una dicotómica para la vivienda social.

Esquema n° 3. Conjunto de indicadores para el análisis de clúster

Dimensiones	Conjunto “A”	Conjunto “B”	Conjunto “C”
Seguridad social	Existe alguna agencia de Jubilaciones o Pensiones en la localidad	Existe una agencia de Jubilaciones y Pensiones de la Caja de Industria y Comercio en la Localidad Existencia de una agencia de la Caja Rural en la localidad	Existe una agencia de Jubilaciones y Pensiones de la Caja de Industria y Comercio en la Localidad o del Banco de Previsión social
Salud	Existe una unidad asistencial del Ministerio o de la Administración de Servicios de Salud del Estado	* Existe una policlínica en la localidad * Existe un Centro Auxiliar de Salud en la localidad * Existe un Hospital Departamental, Regional o Nacional	* Existe una policlínica en la localidad * Existe un Centro Auxiliar de Salud en la localidad * Existe un Hospital Departamental, Regional o Nacional
Educación	Existe un centro educativo de Primaria o Secundaria	*Existe una escuela primaria rural *Existe una escuela primaria urbana *Existe un liceo de primer ciclo en la localidad	*Existe una escuela primaria rural *Existe una escuela primaria urbana *Existe un liceo de primer ciclo en la localidad
Vivienda	Hubo una inversión pública en un complejo de viviendas sociales sea de INVE o MEVIR	Se construyó un complejo INVE de viviendas sociales Se construyó un complejo MEVIR en la localidad *Tasa de viviendas sociales por mil habitantes en la localidad	Se construyó un complejo INVE de viviendas sociales Se construyó un complejo MEVIR en la localidad
Electricidad	La localidad tiene servicio de electricidad	Potencia instalada por habitante de la localidad	*Suministro por subestación conectada a red regional *Subministro por Usina termoeléctrica local *Sistema Interconectado Nacional (SIN)

Toda la información no métrica sobre cada localidad ha sido codificada en forma dicotómica, donde 1 significa la presencia del atributo específico y 0 la ausencia de cada atributo. Esto aplicó también a variables de naturaleza ordinal con que se midió la calidad de las prestaciones en tres de los cinco vectores: salud pública, educación y servicio eléctrico.

La alternativa de trabajar algunas medidas en forma métrica y otras dicotómicas, conjunto “B”, requiere discutir ponderadores diferenciales para el modelo de clasificación que atiendan a cómo las varianzas de variables métricas y no métricas afectan los estadísticos de agrupamiento. El ejercicio se realizó exclusivamente para $t=1$ hallándose

⁸ En el caso del vector eléctrico, se computó una medida de potencia instalada por habitante en la localidad. La discusión con los expertos nos objetó de que esta medida tenía dos problemas que afectaban su validez: (i) la potencia instalada en varias usinas era aprovechada por otras localidades interconectadas regionalmente (por ejemplo, Durazno abastecía a Trinidad); y (ii) la información disponible no estaba actualizada a mediados de los cincuenta, habiendo varios vacíos en los datos. Finalmente, no se utilizó.

un número limitado de diferencias en las clasificaciones de localidades en comparación con los ejercicios que utilizaron solo dicotomías. Las diferencias se generan principalmente por el caso de la extensión del servicio eléctrico en poblamientos balnearios a poblamientos ferrocarrileros, con un muy reducido número de habitantes. En el caso del INVE, la lógica de localización de la vivienda social en capitales o segundas ciudades departamentales (Martínez Caonda, 2023) no generó estas clasificaciones inconsistentes.

3.3. Análisis de cluster

El análisis de cluster es una técnica estadística multivariada estándar cuyo objetivo es conformar grupos de elementos (unidades) según su semejanza en un conjunto de propiedades teóricamente seleccionadas. Estas propiedades resultan de un recorte de las distintas teorías disponibles para caracterizar a las unidades de análisis y conformar un modelo de clasificación. La técnica depende del modelo por lo que distintos recortes podrían generar distintos agrupamientos.

Al mismo tiempo, la técnica se encarga de investigar un conjunto de datos para resumirlos en un grupo pequeño o un conglomerado de objetos que tienen algo en común pero que al mismo tiempo pueden ser diferentes de otros conglomerados. Es decir, se busca agrupar al conjunto de datos en la que cada objeto pertenece a un grupo al mismo tiempo que todos estos grupos forman parte de un conglomerado el cual contiene todos los individuos u objetos (Everitt, Landau, Leese, & Stahl, 2011)

La aplicación de la técnica requiere tomar decisiones respecto de la especificación del modelo de clasificación (variables y unidades); la elección de la medida de comparación; el método de agrupamiento; la determinación del número de clusters; y la interpretación. La técnica es sensible a estas decisiones, las que, sumadas a las decisiones sobre las muestras y las variables, pueden conducir a clasificaciones al menos sustantivamente distintas.

3.3.1. Medida de clasificación

Se empleará una clasificación del tipo jerárquico donde las unidades se van agrupando sucesivamente, comenzando por una situación donde cada unidad es un cluster y concluyendo con el agrupamiento de todas las unidades conforman un único cluster. El proceso se asemeja a un “árbol” que procede de las ramas hasta el único tronco y se representa mediante un “dendograma”.

Dado que las variables son no métricas, dicotómicas, corresponde utilizar una medida de similitud, cuya lógica se expone en el esquema nº3. Los estadísticos de similitud operan contando el número de celdas A, B, C y D que se observan al comparar la i-ésima y la j-ésima unidad, en un vector con K variables. En nuestro caso, el primer conjunto de variables, que solo mide la existencia de al menos una agencia por vector, $K=5$.

Esquema nº 4. Lógica de comparación en las medidas de similitud

		Unidad “j”	Total
		k=1	k=0
Unidad “i”	k=1	A	B
	k= 0	C	D

La elección recayó en el estadístico de Dice-Sorensen [1] toma valor máximo de 1 cuando en las K-tablas de comparación las dos unidades siempre son “A” y toma valor 0 cuando ninguna de las celdas de las K-tables fue del tipo “A” (sin coincidencias en tener dos atributos). Fue elegido debido a dos razones fundamentales. Por un lado, la medida pondera la identidad de las unidades en la presencia del atributo, llamadas celdas “a”, maximizando en este caso, la identificación de la presencia del Estado Social en la localidad. En segundo lugar, esta medida excluye del cálculo los casos en que las unidades comparadas se asemejan en que ninguna tiene el atributo: los doble cero o celdas “d” no ingresan en el álgebra. Esta propiedad es consistente conceptualmente con nuestras definiciones teóricas. La ausencia de las agencias vectoriales seleccionadas no significa la absoluta

ausencia del Estado en la localidad; podría ser que hubiera agencias de lo que en otro lado hemos llamado “Estado Liberal”: comisaría o subcomisaría de policía, receptoría de aduanas, peaje o dependencia de transporte, unidad militar, etc. Asimismo, es factible concebir que, en el momento histórico elegido para hacer la medición, la presencia del Estado Social esté en vías de concretarse o se hubiera levantado.

$$[1] DS = \frac{2A}{2A + B + C}$$

Finalmente, el primer atributo central de la medida será utilizado para la nominación e interpretación de los clusters, destacando aquellas agencias presentes en todas las localidades integradas a un cierto cluster.

3.3.2. Método de agrupamiento

El cómputo de similitud siempre se realiza entre dos unidades, conformándose el primer cluster entre aquellas dos que son más similares. Las unidades pueden ser exactamente iguales en las K variables, pero puede ser el caso que, en siguiente paso, se presenten diferencias (v.g. menor número de celdas “A”). Por tanto, cómo se computa qué grado de similitud, medida por el DS, resulta clave. Este problema de la heterogeneidad intra-cluster da lugar a métodos alternativos de cómputo de la similitud /disimilitud para combinar un cluster con una unidad (u otro cluster). Una opción puede ser por “vecindad próxima”, otra puede ser por “vecindad máxima”, otros pueden ser por vecindad promedio. Una consecuencia directa del método elegido refiere a la heterogeneidad subsiguiente del cluster formado, lo que gráficamente queda representado en diferentes formas de árbol en el dendrograma.

En este caso, se decidió utilizar el método de Ward. Los conglomerados se agrupan a través del estadístico de suma de cuadrados del error, es decir, se busca que la varianza dentro del nuevo cluster sea la mínima posible. Una de las principales características de este método de aglomeración es que se identifican clusters muy homogéneos entre sí y por lo tanto los elementos dentro del grupo contienen un alto grado de semejanza. Dicha reconoce la ventaja de imponer el requisito de menor disimilitud para fusionar elementos en un grupo generando así grupos más homogéneos. Sin embargo, tiene se genera un mayor número de grupos que otros métodos y esto puede contener ciertos riesgos (Everitt, Landau, Leese, & Stahl, 2011).

3.3.3. Regla de detención

El método jerárquico por sí mismo no determina la solución, v.g. el número de clusters “C” existente en una matriz de datos, sino que requiere de una tercera decisión, denominada la regla de detención (“stopping rule”) o de corte del dendrograma.

Existen al menos 30 reglas de corte, aunque las dos más frecuentemente utilizadas son la regla de Duda Hart, DH, y la regla de Calinski & Harabasz, CH (Halpin, 2016). Las soluciones por DH y CH no son generalmente consistentes, existiendo diferencias o incluso contradicciones. Debe añadirse que una dificultad particularmente relevante es que no existen prueba de hipótesis para identificar una solución satisfactoria por lo que la discreción ocupa un lugar importante.

Tal discrecionalidad es una limitante sobre la globalidad de la técnica, al punto que resulta uno de los temas más álgidos en los foros estadísticos. Por este motivo se ha extendido el requisito de validar la solución identificada a través de un reanálisis utilizando en un segundo paso la técnica del “k-means cluster” donde el parámetro k es el número de cluster identificado provisoriamente por la regla de detención seleccionada.

En nuestra experiencia, DH suele ser la regla de más clara aplicación. Propone ordenar las soluciones conforme a los dos estadísticos computados por la regla e identificar una óptima que: (i) maximice a la vez la razón entre suma de errores de dos soluciones, J(1) y J(2), y que (ii) minimice el estadístico Pseudo-T² (STATA, 2014).

4. Las estructuras locales de bienestar circa 1956

El análisis sobre la distribución territorial de las agencias proveedoras de bienestar a mitad del siglo XX (circa 1956, siete años antes del Censo), fue realizado sobre cinco modelos de clasificación. La tabla 2 muestra el universo y los indicadores incluidos para cada modelo estimado. Las tres últimas columnas informan del número de clusters que contiene la solución óptima, la segunda y tercera mejores, esto según aplicación de la regla de Duda-Hart.

Todos los modelos fueron estimados mediante el método Ward, que, conforme a lo esperable, generó soluciones óptimas con un mínimo de 16 grupos. Hay variaciones en el número de clusters que ofrece la segunda mejor opción de cada modelo, y lo mismo para la tercera mejor solución. En términos generales, habría una solución “detallada” con entre 16 y 18 clusters y una solución “abreviada” de 6 a 9 clusters.

Tabla n° 2. Análisis de cluster con indicadores proxí 1956 y localidades 1963

Modelo	Localidades incluidas	Indicadores	Núm. óptimo de cluster	Segunda solución	Tercera solución
Elb5601	Panel Incremental	“A”	6	-	-
Elb5602	Panel incremental	“B”	16	6	15
Elb5603	Panel incremental (N=1101)	“C”	18	9	16
Elb5604	Panel Incremental, Sin Montevideo (N=1100)	“C”	18	9	16
Elb5605	Panel Incremental; excluye Montevideo y capitales (N=1082)	“C”	17 (*)	12	7

Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC. (*) Modelo y solución óptima final.

4.1. Evaluación de los modelos estimados

La evaluación de los modelos estimados se hizo con base en dos criterios generales. En primer lugar, la robustez al método, significando por tal, la estabilidad de las clasificaciones aun cuando se pueda variar el algoritmo de agrupamiento, el conjunto de indicadores y el universo de localidades aplicadas. La robustez se infiere con base en la asociación entre las soluciones. La asociación ha sido medida con el coeficiente V de Crammer. Tal como se puede apreciar de la tabla n°3, el orden de magnitudes resulta *en todos los casos*, con una magnitud “muy fuerte” conforme a la “Tabla de Restituto Sierra Bravo” para coeficientes de este tipo (Cortés, Rubalcava, & Fernández, 2014, pp. 103-104). También es de observar siguiendo la columna 1, que las soluciones “detalladas” capturan mejor que las soluciones “abreviadas” el número de vectores del Estado Social presente en la localidad.

La menor asociación entre el modelo de clasificación más simple (presencia/ausencia) y los cuatro modelos “abreviados” se podría deber a la heterogeneidad interna que caracterizan a estos últimos. En términos analíticos, este atributo no es deseable para una solución de agrupamiento.

Para testear la hipótesis de la heterogeneidad interna se procedió a evaluar aplicando la técnica del análisis de varianza tomando como variable dependiente el número de vectores presentes en la localidad (modelo ELB5601). El interés fue sobre la proporción que la varianza residual pesa en la varianza total. En la tabla n°4, se puede apreciar que, si la varianza residual es de una proporción muy pequeña (v.g. los R^2 de los modelos son realmente importantes). Aun así, en todos los casos se aprecia que una solución “detallada” clasifica mejor a las localidades, reduciendo por ello la heterogeneidad intraclusters. La mayor eficiencia se observa en el modelo “elb5602” donde la reducción en la heterogeneidad de la solución detallada frente a la solución abreviada alcanza al 77.3%. No son despreciables las reducciones de los residuos en los otros tres modelos, de lo cual se puede inferir para cualquiera de ellos que no es razonable suponer una pequeña cantidad de tipos de bienestar, por lo menos, semejante al número de 8 que proponía CLAEH/CINAM (1963).

Tabla n° 3. Coeficientes de Asociación V de Crammer entre las soluciones alternativas de los distintos modelos de clasificación computados para medir la estructura local de bienestar en las localidades de Uruguay circa 1956.

	Elb5601	Elb5602_6	elb5603_9	elb5604_9	elb5605_9	Elb5602_16	elb5603_18	elb5604_18	elb5605
Elb5601	1.0000								
Elb5602_6	0.7298	1.0000							
elb5603_9	0.7257	0.9076	1.0000						
elb5604_09	0.7251	0.9071	1.0000	1.0000					
elb5605_9	0.7096	0.9003	0.9891	0.9891	1.0000				
Elb5602_16	0.8324	1.0000	0.9365	0.9374	0.9337	1.0000			
elb5603_18	0.8456	0.9865	1.0000	1.0000	0.9919	0.9530	1.0000		
elb5604_18	0.8456	0.9865	1.0000	1.0000	0.9919	0.9530	1.0000	1.0000	
elb5605_17	0.8210	0.9870	0.9897	1.0000	1.0000	0.9246	0.9818	0.9918	1.0000

Fuente: elaboración propia

Tabla n° 4. Resultados de los análisis de varianza para los modelos de clasificación computados por análisis de clusters. Variable dependiente: número de vectores del Estado Social presentes en la localidad. Uruguay circa 1956.

Modelo	Varianza Total	Varianza Residual	% Varianza Error	Reducción de la Varianza del Error por solución "detallada"
Elb5602_06	1475.6294	241.5673	16%	
Elb5602_16	1475.6294	54.8401	3.7%	77.3%
elb5603_09	1475.6294	107.6732	7%	
elb5603_18	1475.6294	41.9883	2.8%	61.0%
elb5604_09	1460.3055	107.0379	7%	
Elb5604_18	1460.3055	41.9883	2.9%	60.8%
Elb5605_09	1179.6303	90.7464	8%	
Elb5605_17	1179.6303	39.3780	3.3%	56.6%

Fuente: elaboración propia sobre la base de localidades CSIC.

4.2. El modelo de presencia del Estado Social

El primer modelo de clasificación es el resultado de ordenar las localidades según el número de vectores del Estado Social que están presentes a través de algún tipo de agencia o dependencia administrativa, sin contemplar la calidad o diversidad de prestaciones, ni tampoco su institucionalización. Por ejemplo, el modelo computa la existencia de atención primaria de salud ya sea a través de una policlínica derivada (en general un cargo de Médico General) o de un hospital regional.

Notoriamente genera grupos de localidades muy heterogéneos puesto que aún en aquellas donde están presentes los 5 vectores, la combinación de prestaciones puede ser bastante distinta. La distribución de las localidades se muestra en la tabla N°3.

Conforme a lo que establecimos en la sección sobre modelos de clasificación, interpretaremos que el Estado Social está ausente de las 344 localidades en las que no hay ninguna de las agencias estudiadas. Las denominaremos "localidades pre-estatales", indicando con esto que si la provisión y acceso del bienestar no tiene ningún grado de desmercantilización ni de desfamiliarización.

En el otro extremo, inferiremos que se alcanzó el máximo grado de desmercantilización histórico en la provisión de bienes y servicios en aquellas las localidades en las que están presentes agencias de los cinco vectores. Diremos que son localidades de "bienestar integral".

Tabla n° 5. Clasificación de localidades según el número de vectores del Estado Social presentes

Número de vectores en la localidad	Número de localidades no capitales	Número de localidades capitales	Total	Porcentaje
0	344	0	344	31.1
1	548	0	544	49.5
2	78	0	76	7.1
3	80	0	80	7.2
4	24	0	24	2.2
5	14	19	33	3.0
Total	1002	19	1101	100.0

Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC.

Resulta de interés comentar que en este nivel máximo se clasifican las 19 capitales, resultado esperado teóricamente por consecuencia del diseño del Estado Social (Fernández, 2022). Pero también es importante señalar que otras 13⁹ localidades no capitales fueron incluidas en este nivel “integral” de bienestar. Estas tienen una distribución geográfica muy peculiar. Solo dos están al norte (aunque no mucho) del Río Negro (Young y Paso de los Toros). De las restantes 12, tres son de Canelones (Pando, Santa Lucía y Tala), tres de Colonia (Carmelo, Juan Lacaze y Rosario), tres de Florida (Nico Pérez, Fray Marcos y Sarandí Grande). En Lavalleja y Rocha se identificaron una localidad (José Batlle y Ordóñez y Lascano).

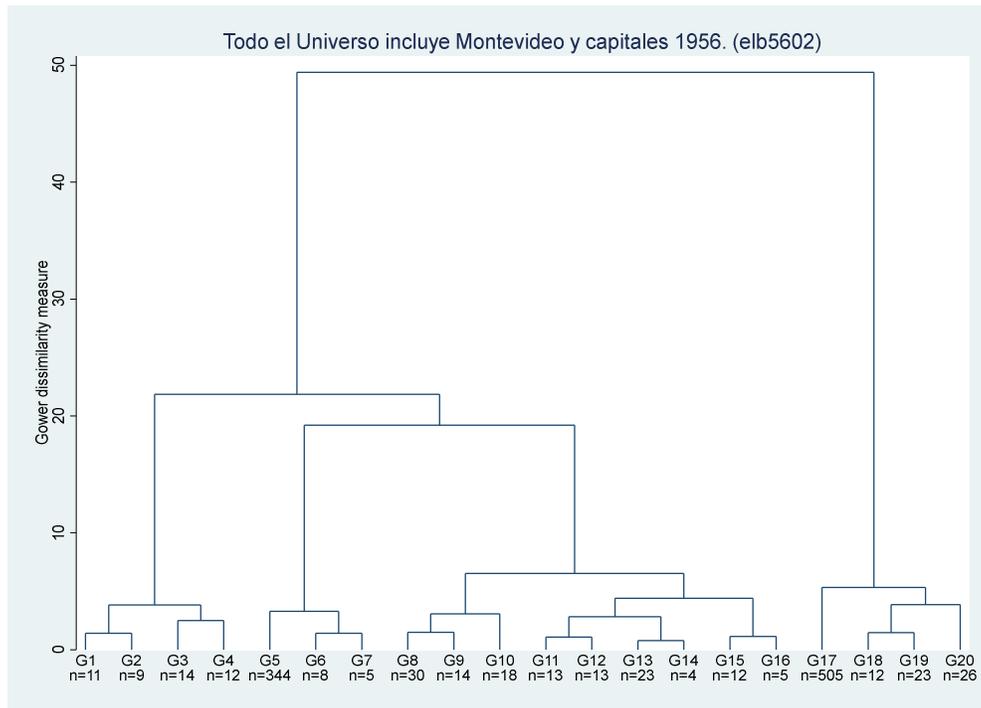
4.3. El modelo de calidad Interval

El segundo modelo se estimó con el conjunto de datos “B” que incluyó variables dicotómicas y métricas, y, por lo tanto, la similitud se computó con el estadístico de Gower. Esta singularidad es importante a los efectos de evaluar la robustez al método que aportan las otras soluciones del análisis de cluster. El dendrograma se exhibe en la gráfica n°1.

El dendrograma para los últimos 20 pasos muestra agrupamientos muy disímiles en cuanto al tamaño. El número de localidades (“M”) por cluster varía marcadamente: el mínimo es 5 y el máximo es de 344. A su vez, el árbol podría “cortarse” con claridad en un número de clusters (“L”) igual a dos, a tres o a cuatro si se toman los cuatro últimos pasos. Sin embargo, el análisis de la regla de Duda-Hart fundamenta una solución óptima para este caso modelo con L=16. Con este número de clusters, se observa en el dendrograma que se fusionan el grupo 1 con el grupo 2, el grupo 11 con el 12, el grupo 13 con el 14, y el grupo 15 con el 16. Estas últimas fusiones se concretan en la “tercera rama” del dendrograma, donde persiste heterogeneidad importante en la solución óptima adoptada. La tabla n°6 caracteriza estos problemas.

⁹ Por razones expuestas antes, las localidades jurídicamente distintas de Nico Perez (Florida) y de José Batlle y Ordoñez (Lavalleja), las hemos tratado conformado un aglomerado urbano, interdepartamental en este caso, donde la provisión de bienestar alcanza a las dos poblaciones.

Gráfica N° 1. Provisión de bienestar en localidades de Uruguay circa 1956. Dendrograma para el segundo modelo de clasificación (ELB5602) Estimación con indicadores “B”; estadístico de Gower; método de Ward y universo de localidades 1963.



Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC.

Tabla n° 6. Descriptivos del número de vectores de bienestar presentes circa 1956 en la localidad. Solución óptima del modelo 5602 de cluster. Estimación con indicadores “B”; estadístico de Gower; método de Ward y universo de localidades 1963.

[1] L número de cluster	[2] M número de localidades	[3] Media de vectores de bienestar	[4] CV	[5] Capitales
1	20	4.90	0.06	18
2	14	4.21	0.14	0
3	12	4.75	0.10	0
4	344	0.00	0.00	0
5	8	2.25	0.31	00
6	5	3.20	0.14	0
7	30	1.20	0.46	0
8	14	2.29	0.21	0
9	18	3.11	0.10	0
10	26	1.54	0.38	0
11	27	3.19	0.15	0
12	17	3.35	0.18	1
13	505	1.00	0.04	0
14	12	2.67	0.18	0
15	23	2.00	0.00	0
16	26	2.23	0.19	0

Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC.

La tabla n°6 muestra esta heterogeneidad de la solución óptima. Si se sigue la columna [2], se identifican dos clusters, l_5 y l_6 , con menos de diez localidades ($M < 10$), en tanto que con $M < 20$ hay $L = 8$, es decir, la mitad de los identificados. El promedio de vectores en la localidad, columna [3], varía desde 0 a 4.9, sin llegar al valor máximo de 5, pero cubriendo casi todo el recorrido teóricamente previsto. Si se observa el coeficiente de variación en la columna [4] se aprecia que internamente, también difieren en su heterogeneidad. Algunos como los l_1 , l_4 , l_{13} , y l_{15} , son muy homogéneos ($CV < 0.10$) en tanto que los cluster l_5 , l_7 , l_8 y l_{10} son los más heterogéneos ($CV > 0.20$). La columna [5] permite identificar que las 19 capitales no están todas en el mismo cluster: 18 se ubican en el l_1 en tanto que la restante, Maldonado, se ubicó en el l_{12} . Sobre este dato, conviene indicar que las dos localidades no capitales que se integran al l_1 son Nueva Palmira y San Carlos. Es decir, sus estructuras de bienestar medidas por el conjunto de indicadores “B” del proyecto son muy similares a aquellas presentes en las capitales.

Estas dos últimas observaciones nos permiten asociar las categorías típicas sobre las estructuras de bienestar indicadas más arriba a este modelo y sostener que el cluster 1 y el cluster 3 se aproximan al nivel integral y que el cluster 4 es claramente el nivel preestatal. Más difícil es visualizar qué cluster sería próximo del nivel “básico”.

4.4. Modelos ordinales de calidad

Las diferencias iniciales entre los modelos de clasificación estimados por la técnica de cluster denominados tercero, cuarto y quinto (elb5603, elb5604 y elb5605) resultan de la exclusión sucesiva de Montevideo y de todas las capitales. El ejercicio número cuatro específicamente, solo se contempló para testear la hipótesis de la total insensibilidad de la técnica estadística a la exclusión de un único caso, Montevideo, del universo de localidades. La hipótesis no pudo ser refutada. Los indicadores son esencialmente iguales al modelo elb5603. El modelo 5 en cambio, acusa la exclusión de las capitales y se traduce en dos resultados. Por un lado, desaparición de un tipo de estructura local de bienestar, lo cual era esperable. Por otro, deja de observarse nítidamente la existencia de un nivel integral

La evaluación de los rendimientos descriptivos de las distintas soluciones óptimas de cada modelo incorporó una cuarta opción comparativa, generada con base en el modelo elb5605 y agregando “manualmente” dos tipos adicionales: uno con Montevideo, y otro con todas las capitales del interior. Así se completó una clasificación para todo el universo 1963.

La comparación entre modelos y soluciones óptimas se realizó con base en cuatro criterios estadísticos y un criterio teórico: (a) menor número de clusters (eficiencia); (b) menor varianza residual estimada mediante un ANOVA que usó como variable dependiente el modelo elb5601; (c) menor número de clusters con intravarianza alta ($CV > 0.20$); (d) menor número de clusters con intravarianza media o alta ($CV > 0.10$); y (e) presencia de tipos puros, en especial mayor claridad y consistencia en la identificación de las localidades con estructura integral de bienestar. La tabla n°7 presenta los indicadores comparativos. Se aprecia que las diferencias entre los valores de los indicadores computados para cada solución son mínimas. Sobre esta base, conviene hacer algunas conclusiones.

Tabla n° 7. Comparación entre los modelos de clasificación del bienestar en localidades estimados por medio de la técnica de clusters. Uruguay circa 1956.

	Número de clusters (L)	Varianza Residual (VR)	Número de clusters con $CV \geq 0.20$	Número de clusters con $CV \geq 0.10$	Tipo puro localidades integrales
Elb5602_16	16	3.7%	4 (25%)	10 (63 %)	cluster 1
Elb5603_18	18	2.8%	2 (11%)	10 (56%)	Cluster 1
Elb5605_17	17	3.3%	1 (6%)	10 (59%)	No hay
Elb5605s	19	2.7%	1 (5%)	10 (53%)	2 clusters (Montevideo y capitales)

Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC.

En primer lugar, las soluciones óptimas obtenidas con base en la aplicación de la regla de Duda-Hart recomienda considerar 16 a 18 clusters por sobre un número menor. Sin embargo, la diferencia en L parecería tener relación

a que se han excluido las capitales para el modelo 5605: de ahí la reducción en 1 en el número de clusters y la “desaparición” de un cluster típico de localidades integrales.

En segundo lugar, las distintas soluciones son consistentes en identificar un tipo de agrupamiento con 344 localidades en que no hay ninguna prestación (bienestar pre-estatal) y otro cluster con 34 localidades donde sólo está presente la Educación Primaria Pública a través de una escuela *urbana*. Adicionalmente, se identifica un cluster con 517 localidades cuyo atributo en común es contar con una escuela *rural*. Esto implica que el 82% de las localidades queda clasificada *sistemáticamente* en tres agrupamientos. Las diferencias entre soluciones “detalladas” atienden a 197 localidades que son clasificadas entre 10 y 13 clusters. De hecho, ninguno de los restantes clusters es mayor a los primeros nombrados.

En tercer lugar, se observa que no hay una solución que agrupe las localidades de tal forma que el promedio del número de vectores presentes sea igual a cinco. Una vez quitadas las capitales, las restantes ciudades con 5 vectores se distribuyen en tres agrupamientos distintos en la solución óptima del quinto modelo. Es decir, la técnica trata como diferentes aquellas localidades en las que hay diferencia en el máximo nivel de calidad de la prestación, más allá de contar con ella. Por este motivo, identifica sistemáticamente dos clusters en cada solución que cuentan con el mayor grado de calidad y por esta razón los denominamos “integrales”.

Este conjunto de modelos y soluciones aportan evidencia para fundamentar que las ciudades capitales de los departamentos y la capital nacional constituyen agrupamientos “por derecho propio”, los que se agregarán a la solución óptima que se elija, esto siguiendo el ejemplo de CLAEH/CINAM. La localización de las agencias se hizo en cumplimiento del mandato legal que creó el organismo estatal proveedor del bien o servicio. En consecuencia, en sentido estricto, el problema de la identificación de tipos de estructuras locales de bienestar queda restringido a las localidades no capitales, universo al que se aboca la técnica del análisis de cluster.

4.5. Localidades en el modelo óptimo de clasificación

Los tipos de estructuras locales de bienestar identificados en el modelo óptimo fueron en total 17 a las cuales se agregaron dos tipos adicionales (Montevideo, y el tipo A “capitales departamentales”). En la tabla n°4, la columna [1] informa la distribución absoluta de las localidades en el panel decremental para 1963. Un tercio de las localidades ha quedado clasificado en el tipo “J”, denominado “ausencia de estado social”. En el otro extremo, sólo en el 5% de las localidades (incluyendo las capitales) se encuentran *todas* las seis agencias estudiadas aquí.

Las columnas [2] y [3] informa sobre los vectores del Estado Social localizados en promedio en los poblamientos incluidos en cada agrupamiento de localidades. Se observa que existiría cierto gradiente entre los tipos, aunque no son lineales. Los tipos difieren tanto en el promedio de agencias presentes en la localidad, así como en la calidad de las prestaciones. Comentaremos la distribución por tipo de estructuras, agrupándolas en niveles de prestación de bienestar, y vinculándolos con los niveles propuestos por CLAEH/CINAM.

Tal como se puede apreciar, aunque no era totalmente esperable, sólo existen dos clusters con un nivel integral de bienestar tal como aquí fuera definido. No hay ningún cluster fuera de las capitales y Montevideo, que logre alcanzar aquella integralidad perfecta.

En el segundo orden en diversidad y calidad de las prestaciones, se hallan las localidades de los tipos “B1” y “B2” que totalizan 29 y representan en conjunto el 2.6% de las localidades de 1963. Estas estructuras de bienestar están presentes, fuera de las capitales, en 13 departamentos. No hay ninguna localidad clasificada en estos dos tipos en los departamentos de Flores, Paysandú, Rivera, Salto y en Montevideo. El tipo B1 es el poblamiento con el despliegue del Estado Social más consolidado y diversificado, luego de las capitales de cada departamento: la atención de salud está institucionalmente organizada en un centro auxiliar de salud; se cuenta con escuela urbana y liceo; la localidad tiene electricidad; y en más de la mitad, existe una agencia de la seguridad social (Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio). En un tercio de estas localidades hay inversiones en vivienda social a través del INVE. Algunos ejemplos entre estas 15 localidades son: Pando, Santa Lucía, San Ramón, Tala, Carmelo, Juan Lacaze, Rosario, Dolores, Young y Paso de los Toros. Es de destacar que solo dos localidades están al norte del Río Negro.

El tipo B2 con 14 localidades alcanza un nivel de bienestar sólo levemente diferenciado respecto al anterior, tal como se desprende de la columna [2]. Tiene por diferencia específica que la salud pública es atendida mediante una policlínica, agencia institucionalmente precaria para aquella época. Algunos ejemplos de localidades son:

Bella Unión, Río Branco, Cardona/Florencio Sánchez, Sarandí del Yi, Sarandí Grande, Batlle y Ordóñez/Nico Pérez, Santa Clara de Olimar, Vergara y San Gregorio. Solo 3 de las 13 localidades están en el noreste.

Tabla n° 8. Distribución de las localidades entre los tipos identificados con el modelo ELB5605s. Se excluyen de la tabla, Montevideo y las restantes capitales.

	[1] N° localidades Panel Incremental	[2] Prom. Vectores Bienestar	[3] Nivel	[4] CLAEH / CINAM (1963)	[5] Población total (1963)	[6] % sobre población urbana (1963)	[7] Población media local (1963)	N° localidades existentes en 1908
A-Montevideo	1	5.0	Integral Nacional	Montevideo	1198213	53.8%	1198213.0	1
A2-Capitales int	18	5.0	Integral Departamental	Capitales Departamentales	490881	22.0%	27271.2	18
B1 -3:_(CAJA)+ (LICEO) +(CAUX) +SIN	15	4.5	Diversificado	Integral mínima	128710	5.8%	8580.7	15
B2 -4:_CAUX+LICEO+USINA+(INVE)	14	4.2	Diversificado	Integral mínima	50583	2.3%	3613.1	11
C1 -5:_CAUX +LICEO+SIN	10	3.2	Básico		68575	3.1%	6857.5	9
C2 -6:_CAUX+LICEO+SUB	5	3.2	Básico		8288	0.4%	1657.6	3
C3 -7:_POLICLÍNICA+LICEO+USINA	5	3.2	Básico		13991	0.6%	2798.2	5
C4 -8:_POLICLINICAURBANA+SIN	27	3.2	Básico		48957	2.2%	1813.2	25
C5 -9:_URBANA+(POLICLÍNICA)+(USINA)	22	3.0	Básico		26624	1.2%	1210.2	17
C6 -10:_RURAL+USINA+(POLICLÍNICA)	12	2.7	Básico		4583	0.2%	381.9	7
D1 -11:_(policlínica)+(LICEO)+SUB	15	2.5	Precario		9686	0.4%	645.7	10
D2 -12:_RURAL+SIN+(policlínica)	26	2.2	Precario	Disperso	7621	0.3%	293.1	13
D3 -13:_URBANA+SIN	12	2.0	Precario	Disperso	20497	0.9%	1708.1	5
D4 -14:_POLICLINICA+URBANA	8	2.0	Precario	Disperso	3622	0.2%	452.8	5
D5 -15:_POLICLINICA+RURAL	23	2.0	Precario	Disperso	5819	0.3%	253.0	13
H1 -16:_URBANA	26	1.0	Precario	Ausente	29133	1.3%	1120.5	11
H2 -17:_RURAL	508	1.0	Precario	Ausente	72142	3.2%	142.0	112
H3 -18:_SIN	13	1.0	Precario	Ausente	3435	0.2%	264.2	0
J -19:_PRE-ESTATAL	341	0.0	Pre-estatal	Ausente	37113	1.7%	108.8	23

Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC.

Los cluster del nivel “C” agrupan 81 localidades distribuidas entre todos los departamentos, excepto Montevideo. Alcanzan al 7.4%. Presentan prácticamente la misma cantidad de agencias y coinciden en la ausencia de una agencia de seguridad social y de inversiones en vivienda. Difieren en el tipo de agencias de salud, educación primaria y en el servicio eléctrico. Este cluster contiene lo que denominamos “estructuras de bienestar básicas” en el lenguaje de CLAEH/CINAM y configurarían el umbral de despliegue satisfactorio del Estado Social acumulado en más de medio siglo de realizaciones. El nivel de bienestar tendría 6 diversas combinaciones de agencias, entre salud, educación y electricidad. Son excepcionales la presencia de la Caja de Industrias (como agencia de seguridad social) o de inversiones en vivienda social.

Los niveles “D” y “H” son estructuras precarias con una agencia o dos agencias de bienestar, generalmente representadas por la escuela y por la electricidad. Agrupan en total 84 localidades que representan el 7.6%. El análisis de cluster permite distinguir 5 combinaciones entre agencias de salud, educativas y en uno de los tipos, provisión eléctrica.

Los tres tipos “H” solo existe una agencia por lo que podría aplicarse el título de “servicios dispersos” Destaca el tipo H2 conformado por localidades donde sólo está la escuela rural. Esta es una insuficiente provisión de satisfactores para las necesidades humanas, que solo cubre una etapa, breve, del ciclo de vida.

4.6. Distribución de la población según niveles de bienestar circa 1956

Un primer aspecto para considerar respecto de las estructuras locales de bienestar es la distribución de la población residente entre los distintos tipos. Esto se aprecia en la tabla 8, columnas [4] a la [6].

Las columnas [4] y [5] informa el total de población en cada tipo. El peso de la ciudad de Montevideo vuelve a quedar patente: algo más de uno de cada dos habitantes urbanos reside en el territorio donde el Estado Social ha creado antes sus primeras agencias y presenta en ese momento histórico la más alta calidad y diversidad de las prestaciones. Las 18 capitales restantes acumulan algo más de una quinta parte de la población urbana, aun cuando mínimamente están presentes los cinco vectores estudiados. Tal como hemos expuesto con detalle anteriormente (Fernández & Vanoli, 2023), la diferencia entre Montevideo y las capitales es muy marcada en cada uno de los vectores. Varias especialidades médicas están presentes solo en Montevideo, así como la (única) Universidad del país. Las prestaciones de la seguridad social, construidas alrededor del mercado de trabajo formal, estaban disponibles y accesibles sobre todo en Montevideo. Además, ya estaba comprendiendo no solo la ciudad, sino también el conurbado que se había conformado a su alrededor en un proceso de metropolitanización descrito entre otros por Vidart (1968). Esa área de influencia determinaba clivajes en el despliegue del Estado Social que si bien la provisión eléctrica cubría más de 100 localidades en la década del 50 (9%), para la región del Gran Montevideo cubría el 50% de las localidades.

Fuera de las capitales, el despliegue territorial del Estado Social no estaba legalmente condicionado, por tanto, su descripción permite contrastar hipótesis sobre el modelo seguido por la política social. En este sentido el nivel de estructuras “diversificadas” o “cuasi-integrales” de los tipos B1 y B2 cumplen un papel teórico importante en el análisis. Son el máximo despliegue del Estado Social fuera de las capitales. Ambos tipos podrían configurar, *para mediados del siglo XX*, lo que en la bibliografía se comprende como “ciudades intermedias”. Las 29 localidades del nivel B, acumulan menos del 10% de la población urbana de 1963. Podríamos discutir la hipótesis de que las diferencias entre estas localidades y las capitales en términos de bienestar parecen haber resultado suficientemente importantes para conducir los movimientos residenciales.

Al quitar las capitales, la población se distribuye en cuatro grandes grupos: (i) el 7.7% que vive en localidades (81) con una provisión de bienestar hecha con agencias; (ii) el 2.1% que vive en localidades (84) con un máximo de dos agencias; (iii) el 4.7% se distribuye entre las 547 localidades que sólo cuentan con una agencia (generalmente la escuela); y (iv) el 1.7% vive en las 341 localidades en que no había Estado Social. Claramente, el contraste entre número de habitantes y número de poblamientos en el territorio muestra una muy contracción territorial en el Estado Social en los mayores electorados, un tema ya tratado en la historiografía nacional y sobre el que deberemos regresar en las conclusiones.

Ahora bien, si se acumulan las estructuras del nivel “A” y del nivel “B” contamos con 48 localidades y el 88% de la población ya en la década del 50. De los restantes tipos, ningún otro tiene una participación relevante, excepto el tipo “H3”, donde la escuela rural es la única agencia del Estado Social, y que tiene un 3.6% de la población urbana.

De la columna [6] se puede hacer un resumen distinto, pero también informativo. El tamaño promedio de las localidades incluidas en cada tipo, excepto las capitales, es en promedio mayor de 10 mil habitantes. Solo las del tipo B son mayores a 5 mil habitantes. Este es el país urbano, sobre el cual luego se construirá la Estadística Nacional bajo la categoría espacial institucionalizada del “país urbano”. Es de recordar que hasta el año 2006, la Encuesta de Hogares, principal fuente de información sobre actividad, empleo, salarios y pobreza, se restringió a este sub-universo del bienestar.

En los dos tipos “C” encontramos los poblamientos que Altmann (2016) ha denominado propiamente las “pequeñas localidades urbanas”. Tienen en promedio entre 1500 y 2500 habitantes. Estos seis tipos muestran gran heterogeneidad en el tamaño. Casi una de cada dos localidades tenía legalmente el estatus de “pueblo”, y un 17% tenían el título de “villas” en el ordenamiento territorial del Estado, elemento interesante porque en aquellos años, los actores locales se movilizaban por el reconocimiento como villas cuando estimaban haber superado los 2500

habitantes. Más de un cuarto de estas localidades eran “informales” para 1963. El peso de esta falta de ordenamiento conforme a la Ley de Centros Poblados, vigente desde 1947, se corresponde con el tamaño de algunas localidades: se hallan mínimos debajo de los 300 habitantes en 10 de las localidades aquí clasificadas.

El nivel “D” y los cinco tipos de estructuras, tiene un promedio de 670 habitantes por localidad, y muestra menor heterogeneidad poblacional que la observada para el nivel “C”. Hay localidades muy pequeñas del tipo caseríos (menos de 50 habitantes) y otras superiores a los 1500 habitantes. Esto informa de una importante polarización. El 45% califica como “parajes y caseríos” en tanto que el 48% es un “centro poblado” en la tipología de Altmann (2016). El tipo D-3 es el que tiene el más alto promedio, y también las 6 localidades mayores. 10 de sus 12 localidades se ubican en Canelones y 7 de las 12 están en el “Gran Montevideo”.

4.7. Antecedentes hacia 1908

El último aspecto por destacar lo extraemos de la columna 7 a cuenta de un análisis más completo sobre los antecedentes de estas localidades. Aquí se computa el número de localidades que habían sido registradas por Klazcko (1981) en su análisis del Censo de 1908 y que delimitaban un país urbano con 351 localidades, casi 800 menos que en 1963 (Fernández & Wilkins, 2019).

Se observa que de las localidades con bienestar diversificada o cuasi-integral (Tipos B) o “básicas” (tipo C), más del 80% ya existían en 1908, es decir, en los albores del Estado Social cuando solo estaba desplegada territorialmente la escuela primaria y la seguridad social ligada a los maestros de Primaria.

El quiebre en la antigüedad de las localidades se observa entre los anteriores tipos “C” y los restantes. Entre las localidades con un nivel de bienestar elemental (tipos D), algo más de la mitad surgió antes de 1908, en tanto que en los tipos “H” la proporción baja a aproximadamente un quinto.

El ordenamiento del bienestar y la antigüedad de las localidades en la primera mitad del siglo XX no es absolutamente lineal, Los caos desviados se observan en particular en tres agrupamientos. Por un lado, los tipos D1 y D4 integra un 60% de localidades existentes en 1908 pero un nivel de bienestar precario. En cambio, el tipo C2 tiene el 60% de sus localidades que se estableció antes de 1908, pero cuenta con un nivel básico de bienestar.

Estos hallazgos son consistentes con la hipótesis presentada en otro trabajo respecto de que el Estado Social se habría desplegado en el territorio atendiendo a una suerte de “prelación histórica” de las localidades establecidas que venía del siglo XIX sobre la base de un ordenamiento y despliegue hechos por el Estado Liberal (Fernández, 2022).

5. Estructuras locales de bienestar circa 1978

La distribución territorial de las agencias proveedoras de bienestar circa 1978 (siente años al Censo de 1985) es realizada a partir de cinco modelos de clasificación. En la tabla 9 se presentan los modelos realizados para las estructuras locales de bienestar para circa 1978, en cada modelo se establece el n que compone la muestra y los indicadores utilizados. La selección óptima para cada modelo se establece a partir de la regla Duda-Hart, en las últimas tres columnas se puede observar las tres soluciones recomendadas. El modelo uno establece un número óptimo de 6 grupos, este agrupamiento permite observar la presencia o ausencia de prestaciones en la localidad. El segundo modelo, presenta mayor variación en el número óptimo de cluster, mientras que los modelos tres, cuatro y cinco presentan agrupamientos similares.

Tabla n° 9. Análisis de cluster con indicadores proxi 1978 y localidades 1985

Modelo	Localidades incluidas	Indicadores	Núm. óptimo de cluster	Segunda solución	Tercera solución
Elb7801	Panel Incremental	"A"	6	-	-
Elb7802	Panel incremental	"B"	19	5	11
Elb7803	Panel incremental (N=633)	"C"	16	8	14
Elb7804	Panel Incremental, Sin Montevideo (N=632)	"C"	16	8	14
Elb7805	Panel Incremental; excluye Montevideo y capitales (N=614)	"C"	15	8	14

Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC. (*) Modelo y solución óptima final.

5.1. Evaluación de los modelos estimados

La evaluación de los modelos se realizó a partir de dos criterios, como se mencionó anteriormente. El primero se basa en la robustez, a partir de la asociación entre las soluciones. Se utiliza para ello el coeficiente V de Crammer. En la tabla 10 se puede observar la magnitud en las asociaciones entre los modelos, a partir de las categorías propuestas en la "Tabla de Restuto Sierra Bravo" (Cortés, Rubalcava, & Fernández, 2014, pp. 103-104) se establece que todas las asociaciones son muy fuertes. En la columna 1, se observa que los modelos con soluciones "detalladas", con 0.80 aproximadamente. Mientras que para las soluciones "abreviadas" este valor no supera el 0.75. Esta menor asociación entre el modelo 1 (presencia/ausencia) y los modelos "abreviados" pueden deberse a la heterogeneidad interna de estos modelos, indicando un agrupamiento que no es el esperable.

Tabla n° 10. Coeficientes de Asociación V de Crammer entre las soluciones alternativas de los distintos modelos de clasificación computados para medir la estructura local de bienestar en las localidades de Uruguay circa 1978.

	Elb7801	Elb7802_5	Elb7803_16	Elb7804_16	Elb7805_15	Elb7802_19	Elb7803_8	Elb7804_8	Elb7805_8
Elb7801	1.0000								
Elb7802_5	0.6312	1.0000							
Elb7803_16	0.8068	0.9553	1.0000						
Elb7804_16	0.8058	0.9558	1.0000	1.0000					
Elb7805_15	0.7754	0.9712	1.0000	1.0000	1.0000				
Elb7802_19	0.8079	1.0000	0.8908	0.8909	0.8973	1.0000			
Elb7803_8	0.7469	0.8416	1.0000	1.0000	1.0000	0.9796	1.0000		
Elb7804_8	0.7461	0.8422	1.0000	1.0000	1.0000	0.9794	1.0000	1.0000	
Elb7805_8	0.7313	0.8454	1.0000	1.0000	1.0000	0.9767	1.0000	1.0000	1.0000

Fuente: elaboración propia

Con el objetivo de testear la heterogeneidad interna se utilizó la técnica de análisis de varianza para cada modelo, utilizando como variable dependiente el modelo número uno (ELB7801). En la tabla 11 se puede observar cómo se reduce la varianza del error en los modelos "detallados" (con mayor cantidad de grupos) en comparación con los modelos "abreviados" (menor cantidad de grupos). En particular se observa una mayor diferencia en el modelo 2, donde la reducción es del 80%. Este análisis permite clasificar los modelos a partir de su heterogeneidad, distinguiendo que la solución óptima no es la reducción de agrupamientos en las localidades dado que esto

concluiría en pocos agrupamientos muy heterogéneos. Para cada uno de los modelos la solución óptima se presenta con mayor cantidad de agrupamientos.

Tabla n° 11. Resultados de los análisis de varianza para los modelos de clasificación computados por análisis de clusters. Variable dependiente: número de vectores del Estado Social presentes en la localidad. Uruguay circa 1978.

Modelo	Varianza Total	Varianza Residual	% Varianza Error	Reducción de la Varianza del Error por solución "detallada"
Elb7802_5	1244.2464	431.9171	35%	
Elb7802_19	1244.2464	85.4808	6.9%	80.2%
Elb7803_8	1244.2464	148.2776	12%	
Elb7803_16	1244.2464	91.3500	7.3%	38.4%
Elb7804_8	1231.9604	147.9956	12%	
Elb7804_16	1231.9604	91.3500	7.4%	38.3%
Elb7805_8	1003.9691	136.3370	14%	
Elb7805_15	1003.9691	88.1658	8.8%	35.3%

Fuente: elaboración propia sobre la base de localidades CSIC.

5.2. El modelo de presencia del Estado Social

Tal como se mencionó anteriormente, el primer modelo de clasificación permite ordenar las localidades en función del número de vectores del Estado Social presentes a partir de algún tipo de agencia o dependencia administrativa, no se evalúa en este modelo la calidad de la prestación.

Se observa una disminución de las localidades que no tienen presencia del Estado de Bienestar, para el año 1956 éstas eran 344 localidades, mientras que para el año 1978 disminuyen a 153 localidades. Se amplía la provisión de bienestar, encontrando presencia en al menos uno de los vectores estudiados.

Por otra parte, las localidades de "bienestar integral" también presentan un aumento. En el grupo 5 se encuentran las 19 capitales departamentales, y otras 20 localidades con nivel "integral". Se mantienen presentes las 13 localidades que presentaban este nivel para el año 1956: Young (Río Negro), Paso de los Toros (Tacuarembó), Pando, Santa Lucía y Tala (Canelones), Carmelo, Juan Lacaze y Rosario (Colonia), Nico Pérez, Fray Marcos y Sarandí Grande (Florida), José Batlle y Ordoñez (Lavalleja) y Lascano (Rocha). Se incorporan 7 nuevas localidades con nivel integral: Castillos y Chuy (Rocha), Dolores (Soriano), Aiguá y Pan de Azúcar (Maldonado), Nueva Helvecia (Colonia) y Tranqueras (Rivera).

Estas localidades tienen presencia de bienestar en todos los vectores estudiados, sin distinguir en la calidad o diversidad de este.

Tabla n° 12. Clasificación de localidades según el número de vectores del Estado Social presentes

Número de vectores en la localidad	Número de localidades no capitales	Número de localidades capitales	Total	Porcentaje
0	153	0	153	24.2
1	251	0	251	39.7
2	102	0	102	16.1
3	54	0	54	8.5
4	34	0	34	5.4
5	20	19	39	6.2
Total	614	19	633	100.0

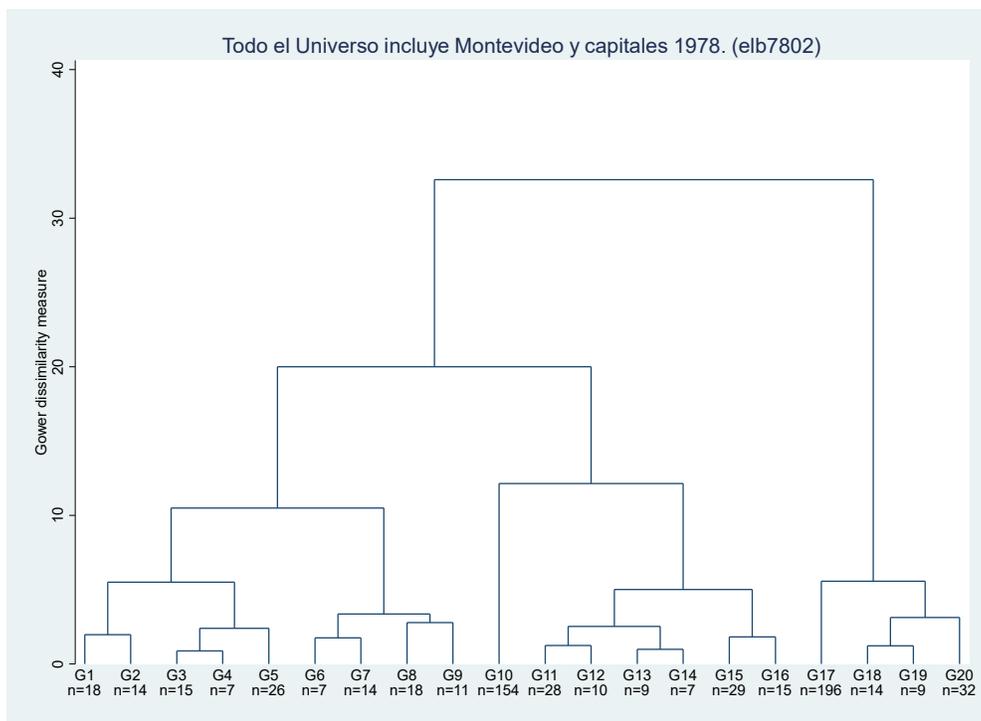
Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC.

5.3. El modelo de calidad Interval

El segundo modelo incluye variables dicotómicas y métricas, por lo tanto, se utiliza el estadístico de similitud Gower.

En la gráfica nº2 se puede observar el dendrograma, tal como se observa los agrupamientos son muy disímiles en su tamaño. El número de localidades por grupo varía desde 7 en los agrupamientos más pequeños a 196 en el grupo más grande. El número óptimo de agrupamientos según la regla Duda - Hart es de $L=19$. Este agrupamiento presenta algunos problemas, en la medida en que la heterogeneidad al interior de los grupos no es baja. Tal como se observa en la tabla 12, el Coeficiente de Variación es aceptable en 5 grupos, presentando valores homogéneos para los grupos l_4 l_5 l_{10} l_{14} y l_{19} . Se observa un nivel moderado de variación en 4 grupos (l_6 l_{15} l_{16} y l_{18}) por debajo de $CV \leq 0.20$. Mientras que los restantes diez grupos presentan una heterogeneidad fuerte en su interior, con un $CV \geq 20$ (l_1 l_2 l_3 l_7 l_8 l_9 l_{11} l_{12} l_{13} y l_{17}).

Gráfica N° 2. Provisión de bienestar en localidades de Uruguay circa 1978. Dendrograma para el segundo modelo de clasificación (ELB7802) Estimación con indicadores “B”; estadístico de Gower; método de Ward y universo de localidades 1985.



Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC.

Tabla n° 12. Descriptivos del número de vectores de bienestar presentes circa 1956 en la localidad. Solución óptima del modelo 7802 de cluster. Estimación con indicadores “B”; estadístico de Gower; método de Ward y universo de localidades 1985.

[1] L número de cluster	[2] M número de localidades	[3] Media de vectores de bienestar	[4] CV	[5] Capitales
1	18	4.28	0.22	11
2	14	4.79	0.89	0
3	22	2.6	0.30	0
4	26	1.00	0.00	0
5	7	5.00	0.00	7
6	14	4.42	0.12	0
7	18	3.33	0.23	0
8	11	3.54	0.26	1
9	154	0.01	12.40	0
10	28	1.00	0.00	0
11	10	2.20	0.42	0
12	9	2.56	0.28	0
13	7	1.71	0.28	0
14	29	2.00	0.00	0
15	15	3.33	0.19	0
16	196	1.02	0.14	0
17	14	2.64	0.28	0
18	9	3.22	0.14	0
19	32	2.00	0.00	0

Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC.

En la tabla n°12 se observa la heterogeneidad de la solución óptima para el modelo. Tal como se observa en la tabla, los grupos con menos de diez localidades ($M < 10$) son los cluster l_5 , l_{12} , l_{13} y l_{18} , mientras que con $M < 20$ hay $L = 8$. El promedio de vectores en la localidad, columna [3], varía desde 0.01 a 5.0, presentando desde la ausencia completa de provisión de bienestar a la presencia de al menos 1 para cada uno de los vectores estudiados. En la columna [4] se observa el coeficiente de variación interna, tal como se mencionó anteriormente, son cinco los grupos que presentan un ($CV \leq 0.10$), cuatro ($CV \leq 0.20$), mientras que los restantes diez grupos presentan una variación por encima de los 0.20. Por último, en la columna [5] se observa la ubicación de las capitales en cada uno de los grupos. Son 11 las capitales que se ubican en l_1 (Montevideo, Canelones, Colonia del Sacramento, Trinidad, Florida, Minas, Maldonado, Paysandú, Fray Bentos, San José de Mayo y Mercedes), mientras que son siete las capitales que se encuentran en l_7 (Artigas, Durazno, Rivera, Rocha, Salto) y 1 en l_8 (Melo). El cluster 1 y 3 se aproximan al máximo nivel integral, mientras que el l_9 tiene un nivel preestatal, con ausencia de provisión estatal en los vectores estudiados.

5.4. Modelos ordinales de calidad

Los modelos de clasificación tres, cuatro y cinco resultan de la exclusión en el modelo cuatro (elb7804) de Montevideo y en el modelo cinco (elb7805) de Montevideo y las capitales.

El modelo cuatro tenía por objetivo testear la hipótesis de insensibilidad, excluyendo un único caso, Montevideo al presentar de forma completa la provisión de bienestar en cada uno de los vectores podría estar afectando la sensibilidad del modelo. Sin embargo, la hipótesis no puede ser refutada, en la medida en que el modelo tres y cuatro son sustancialmente iguales. No presentando grandes cambios en su composición ni agrupación. Sin embargo, el modelo cinco excluye Montevideo y las capitales departamentales, en este modelo desaparece un tipo de estructura de bienestar. Estos resultados son esperables, en la medida en que las capitales departamentales son

las localidades que presentan una mayor provisión de bienestar para cada uno de los vectores. Esto se traduce en un número de cluster óptimo menor a la opción cuatro, desapareciendo así este grupo.

Tal como se mencionó anteriormente, la comparación entre modelos y la selección de las soluciones óptimas se realizó a partir de cuatro criterios estadísticos y un criterio teórico. En los apartados anteriores se han ido discutiendo cada uno de estos, tales como el menor número de cluster, la varianza residual (teniendo como variable dependiente el modelo elb7801), menor nº de cluster con intravarianza alta ($CV > 0.20$) y menor número de clusters con intravarianza media o alta ($CV > 0.10$), por último, presencia de tipos puros, localidades con estructura integral de bienestar. En la tabla nº7 se puede observar el resultado de los estadísticos para la solución óptima de cada modelo.

Tabla nº 13. Comparación entre los modelos de clasificación del bienestar en localidades estimados por medio de la técnica de clusters. Uruguay circa 1978.

	Número de clusters (L)	Varianza Residual (VR)	Número de clusters con $CV \geq 0.20$	Número de clusters con $CV \geq 0.10$	Tipo puro localidades integrales
Elb7802_19	19	6.9%	4 (%)	6 (%)	Cluster 1
Elb7803_16	16	7.3%	2 (%)	6 (%)	Cluster 1
Elb7804_16	16	7.4%	2 (%)	6 (%)	Cluster 1
Elb7805_15	15	8.8%	1 (%)	5 (%)	No hay
Elb7805s	17	2.7%	2 (%)	6 (%)	2 clusters (Montevideo y capitales)

Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC.

En la columna [1] se observa el número de cluster recomendado para cada solución óptima, a partir de la regla Duda-Hart se determina la recomendación de considerar de 15 a 19 cluster sobre las opciones “abreviadas”. La diferencia en L entre los modelos tres, cuatro y cinco parece vincularse a la exclusión de las capitales departamentales, como se observa entre el modelo tres y cuatro la exclusión de Montevideo no genera diferencias, mientras que en el modelo cinco el L es un número menor. La exclusión de todas las capitales departamentales significa la pérdida de un tipo de estructura local de bienestar. En este caso, de las localidades de tipo integral que conforman un grupo.

En la columna [3] y [4] se puede observar el número de cluster según su coeficiente de variación, este es similar para cada una de las soluciones óptimas. Presentando mejores resultados para elb7805s, el seleccionado con 17 agrupamientos en su interior. En este modelo, se incluyen las capitales departamentales y Montevideo en grupos diferentes. Obteniendo dos grupos con localidades de tipo integral.

5.5. Localidades en el modelo óptimo de clasificación

En el modelo óptimo se identifican 16 tipos de estructuras locales de bienestar, a las cuales se le incorpora un tipo adicional (Montevideo), concluyendo en un modelo de 17 agrupamientos. En la tabla nº14, se presenta el modelo óptimo, se puede observar las prestaciones que se encontraban presentes en cada uno, de forma completa o parcial.

En la columna [1] informa la distribución absoluta de las localidades en el panel decremental para 1985. Son 18 las localidades que se encuentran en el tipo “A”, localidades con provisión integral del estado de bienestar, mientras que 156 son las localidades que se encuentran en el tipo “J”, este tipo presenta “ausencia de estado social”.

Las columnas [2] y [3] informa sobre los vectores del Estado Social localizados en promedio en los poblamientos incluidos en cada agrupamiento de localidades. Los tipos de estructuras locales de bienestar difieren en el promedio de agencias como en la calidad de sus prestaciones. Para un análisis específico, se retomarán los niveles propuestos por CLAEH/CINAM.

En las columnas [5] a la [7] se presenta la distribución de la población residente entre los distintos tipos de estructuras locales de bienestar. La ciudad de Montevideo presenta casi la mitad de los habitantes urbanos residiendo en la localidad, esta ciudad presenta la mayor diversidad y calidad en las prestaciones. Las capitales

departamentales, presentan algo más de la quinta parte de la población urbana. Estas localidades presentan al igual que Montevideo, una amplia diversidad en las prestaciones como mayor calidad en las mismas.

Los dos primeros cluster se conforman por Montevideo y las capitales departamentales, estos se caracterizan por un nivel integral perfecto. El segundo tipo, las localidades de tipo “B” se conforman por 39 localidades y representan en conjunto el 13.2% de las localidades de 1985. Estas estructuras de bienestar están presentes en 16 departamento, fuera de las capitales. Ninguna de estas localidades se encuentra en los departamentos de Montevideo, Salto y Rivera.

Las localidades que se encuentran en el tipo “B” se conforman por el 13.2% de la población urbana para 1985. Estas localidades presentan el mayor alcance del estado social fuera de las capitales departamentales, con un nivel integral mínimo.

En el tipo B1 se encuentra el estado social ampliamente consolidado, se observa presencia de escuela urbana y liceo, acceso a la electricidad mediante la presencia una usina en la localidad, en dos tercios de las localidades se cuenta con centro auxiliar y en más de la mitad se cuenta con policlínica, agencia de seguridad social y con viviendas sociales a través de INVE. Algunas localidades que se encuentran presentes en este tipo son: Bella Unión, Río Branco, Sarandí del Yi, Sarandí Grande, Guichón, entre otras.

El tipo B2 presenta características similares al tipo B1, diferenciándose por el acceso a la electricidad a través del sistema interconectado, el acceso a la salud es a partir de la presencia exclusivamente en centros auxiliares en más de dos tercios de las localidades. Por último, la presencia de una agencia de seguridad social alcanza casi a la totalidad de las localidades. Algunas localidades que se encuentran en este tipo son: Migues, Pando, Juan Lacaze, Pan de Azúcar, San Carlos, Dolores, Paso de los Toros, entre otras.

Tabla n° 14. Distribución de las localidades entre los tipos identificados con el modelo ELB7803s. Se excluyen de la tabla, Montevideo y las restantes capitales.

	[1] N° localidades Panel Incremental	[2] Prom. Vectores Bienestar	[3] Nivel	[4] CLAEH/ CINAM ()	[5] Población total (1985)	[6] % sobre población urbana (1985)	[7] Población media local (1985)	N° localidades existentes en 1908
A-Montevideo	1	5.0	Integral Nacional	Montevideo	1251647	48.5%	1251647	1
A2- DGSS + HOSPITAL + LICEO + (SIN + USINA) + INVE	17	5.0	Integral Departamental	Capitales Departamentales	599043	23.2%	35237.82	17
B1- (DGSS) + (POLICLINICA + CAUX) + LICEO + USINA + (INVE)	17	4.3	Diversificado	Integral mínima	81653	3.2%	4803.118	14
B2- (DGSS) + (CENTRO AUX) + LICEO + SIN + (INVE)	22	4.2	Diversificado	Integral mínima	256779	10.0%	11671.77	22
C1- (DGSS) + POLICLINICA + LICEO + USINA + (MEVIR)	15	3.3	Básico		27691	1.1%	1846.067	11
C2- (DGSS) + (POLI + CAUX + HOSP) + (RUR + URB + LIC) + SE + (INVE + MEVIR + IN+MEV)	19	3.3	Básico		62972	2.4%	3314.316	13
C3- POLICLINICA + (RURAL + URBANA) + (USINA + SIN) + (MEVIR)	21	3.0	Básico		8502	0.3%	404.8571	10
C4- (DGSS) + POLICLINICA + (URBANA) + (USINA + SIN) + (INVE + MEVIR)	22	2.9	Básico		20587	0.8%	935.7727	15
C5- (DGSS) + (POLICLINICA) + LICEO + SIN + (INVE)	20	2.6	Básico		67204	2.6%	3360.2	17
D1- (RURAL + LICEO) + (SIN) + MEVIR	7	2.0	Mínimo	Disperso	4801	0.2%	685.8571	3
D2- URBANA + SIN	29	2.0	Mínimo	Disperso	68143	2.6%	2349.759	12
D3- RURAL + SIN	32	2.0	Mínimo	Disperso	18870	0.7%	608.7097	10
D4- (DGSS) + (RURAL + URBANA) + USINA	12	1.9	Mínimo	Disperso	10813	0.4%	901.0833	13
E1- SIN	26	1.0	Precario	Ausente	17302	0.7%	665.4615	6
E2- URBANA	28	1.0	Precario	Ausente	20116	0.8%	745.037	1

E3- RURAL	192	1.0	Precario	Ausente	21490	0.8%	112.5131	44
J- PRE-ESTATAL	153	0.0	Pre-estatal	Ausente	41458	1.6%	270.9673	9

Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC.

Los cluster del nivel “C” agrupan 97 localidades, donde residía el 7.2% de la población para el año 1985. Estas localidades se distribuyen en todos los departamentos, a excepción de Montevideo. Se caracterizan por tener similitud en la cantidad de agencias prestadoras de servicio, pero difieren en la presencia de agencia de seguridad social, el acceso a educación secundaria, el tipo de agencia de salud presente en la localidad, el servicio eléctrico y el tipo de vivienda social. A partir de lo propuesto por CLAEH/CINAM se denominarán estas “estructuras de bienestar básicas”.

Por último, los tipos “D” y “E” se agrupan en un total de 326 localidades representando el 6.2% de la población. Son estructuras que presentan un nivel de bienestar mínimo o precario, cuentan con una o dos agencias de bienestar, se caracterizan por el acceso a la educación (escuela rural o urbana) y a la electricidad (sistema interconecado o usina). Los tipos “E” se distinguen por la presencia de electricidad, escuela urbana o rural. Representan el nivel más bajo donde la presencia del estado es mínima.

Por último, el tipo “J” se conforma por 153 localidades y se denomina pre-estatal. En estas localidades la ausencia del estado de bienestar es completa.

6. Estructuras locales de bienestar circa 2004

Se realizan cinco modelos de clasificación para estudiar la distribución territorial de las agencias proveedoras de bienestar circa 2004 (siete años al censo de 2011). En la tabla nº15 se presentan los cinco modelos, al igual que en los años anteriores, la regla para la selección del modelo óptimo es Duda-Hart. En el modelo dos se presenta una mayor heterogeneidad en los agrupamientos recomendados con respecto a los otros modelos, mientras que el tres, cuatro y cinco presentan agrupamientos similares. El rango entre las soluciones sugeridas es de 10 a 20 agrupamientos, estos modelos serán evaluados a continuación

Tabla nº 15. Análisis de cluster con indicadores proxi 2004 y localidades 2011

Modelo	Localidades incluidas	Indicadores	Núm. óptimo de cluster	Segunda solución	Tercera solución
Elb0401	Panel Incremental	"A"	5	-	-
Elb0402	Panel incremental	"B"	10	17	12
Elb0403	Panel incremental (N=617)	"C"	13	15	20
Elb0404	Panel Incremental, Sin Montevideo (N=616)	"C"	13	15	20
Elb0405	Panel Incremental; excluye Montevideo y capitales (N=598)	"C"	12	14	20

Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC. (*) Modelo y solución óptima final.

6.1. Evaluación de los modelos estimados

Los modelos se evalúan en primera instancia a partir de la asociación con el coeficiente V de Crammer, tal como se observa en la tabla nº16 la magnitud es "muy fuerte". Se identifica una mayor asociación en los modelos "detallados" (con mayor cantidad de agrupamientos), con valores superiores a 0.80. Mientras que las asociaciones caen por debajo de 0.80 en los modelos "abreviados" (con menor cantidad de agrupamientos). Esto puede deberse a una mayor heterogeneidad interna en los modelos con menor cantidad de grupos.

Tabla nº 16. Coeficientes de Asociación V de Crammer entre las soluciones alternativas de los distintos modelos de clasificación computados para medir la estructura local de bienestar en las localidades de Uruguay circa 2011.

	Elb0401	Elb0402_17	Elb0403_20	Elb0404_20	Elb0405_20	Elb0402_12	Elb0403_13	Elb0404_13	Elb0405_12
Elb0401	1.0000								
Elb0402_17	0.7168	1.0000							
Elb0403_20	0.8461	0.8669	1.0000						
Elb0404_20	0.8453	0.8669	1.0000	1.0000					
Elb0405_20	0.8290	0.8845	1.0000	1.0000	1.0000				
Elb0402_12	0.6755	1.0000	0.9280	0.9280	0.9442	1.0000			
Elb0403_13	0.7794	0.8750	1.0000	1.0000	1.0000	0.9082	1.0000		
Elb0404_13	0.7785	0.8750	1.0000	1.0000	1.0000	0.9794	1.0000	1.0000	
Elb0405_12	0.7533	0.8628	1.0000	1.0000	1.0000	0.8985	1.0000	1.0000	1.0000

Fuente: elaboración propia

Se utiliza como variable dependiente el primer modelo (elb0401) con el objetivo de testear la hipótesis de heterogeneidad interna. Tal como se puede observar en la última columna, el error de la varianza residual se reduce para cada modelo cuando el agrupamiento es en mayor cantidad de cluster, modelos "detallados". Para los modelos tres, cuatro y cinco la reducción del error supera el 40%. Estos hallazgos, al igual que en los modelos para los años anteriores, indican que un modelo "abreviado" con menor cantidad de agrupamientos no asegura un modelo más homogéneo. Los resultados indican que los modelos "detallados" favorecen una menor heterogeneidad interna.

Tabla n° 17. Resultados de los análisis de varianza para los modelos de clasificación computados por análisis de clusters. Variable dependiente: número de vectores del Estado Social presentes en la localidad. Uruguay circa 2011

Modelo	Varianza Total	Varianza Residual	% Varianza Error	Reducción de la Varianza del Error por solución "detallada"
Elb0402_12	1127,4522	138,3132	12,3%	
Elb0402_17	1127,4522	112,7456	10,0%	23.7%
Elb0403_13	1127,4522	104,1381	9%	
Elb0403_20	1.127,452	59,44753	5,3%	42.9%
Elb0404_13	1119,8036	104,1381	9%	
Elb0404_20	1.119,804	59,447527	5,3%	42.9%
Elb0405_12	977,7542	104,1381	11%	
Elb0405_20	977,75418	57,94314	5,9%	44.3%

Fuente: elaboración propia sobre la base de localidades CSIC.

6.2. El modelo de presencia del Estado Social

En la tabla n°18 se presenta el número de vectores presentes en la localidad, determinando ausencia o presencia de la provisión de al menos un vector. Este modelo no permite distinguir calidad o diversidad entre los vectores presentes en las localidades. Para el año 2004 no hay localidades con ausencia completa del estado de bienestar a diferencia de los dos años anteriores considerados (1956 y 1978). El menor nivel del estado de bienestar se encuentra en la presencia de al menos una prestación de los vectores estudiados, con 262 localidades a diferencia del año 1978 donde son 251, aumenta la cantidad de localidades en este nivel. Por otra parte, las localidades integrales también aumentan pasando de 20 a 37 para el año 2004, sin considerar las capitales departamentales. En total las localidades integrales, con la presencia de los cinco vectores, son 56 para el año 2004.

Tabla n° 18. Clasificación de localidades según el número de vectores del Estado Social presentes

Número de vectores en la localidad	Número de localidades no capitales	Número de localidades capitales	Total	Porcentaje
1	262	0	262	42.5
2	137	0	137	22.2
3	84	0	84	13.6
4	78	0	78	12.6
5	37	19	56	9.1
Total	617	19	617	100.0

Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC

En el máximo nivel de bienestar se encuentran las 19 capitales, y a su vez 37 localidades que presentan al menos una prestación en los cinco vectores estudiados. En este nivel de bienestar no se distingue calidad o diversidad, sino que solo la presencia de este.

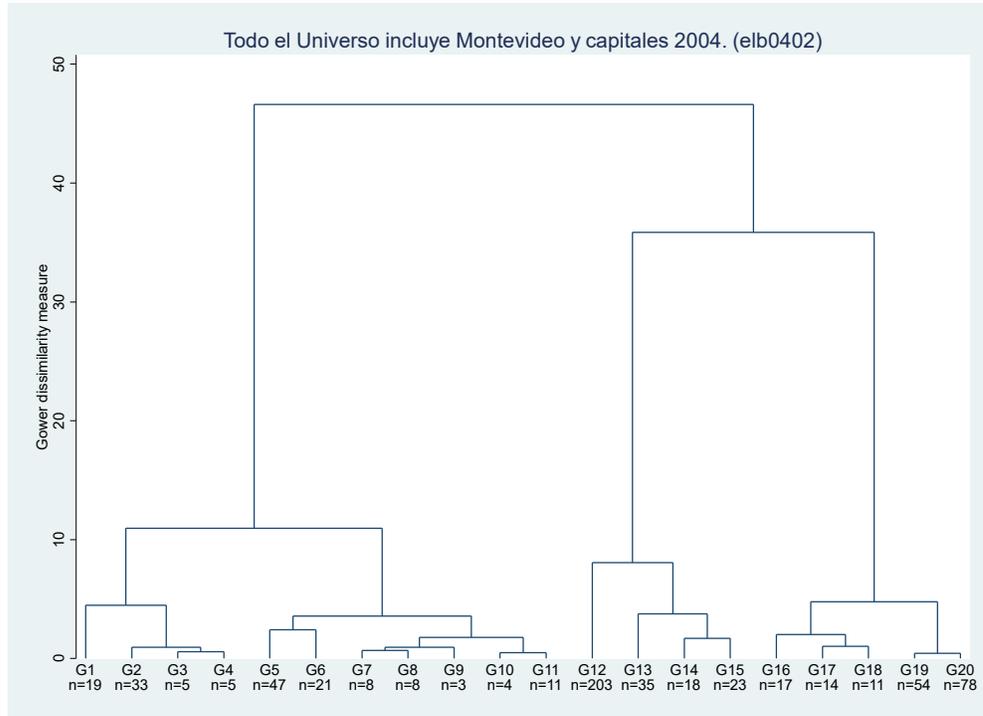
Hay un aumento de las localidades al norte del Río Negro con nivel integral, sin embargo, la mayoría se concentra al sur. Estas localidades se distribuyen geográficamente en Artigas (Bella Unión), Canelones (Pando, San Bautista, San Ramón, Santa Lucía, Sauce y Tala), Cerro Largo (Fraile Muerto), Colonia (Carmelo, Juan Lacaze, Miguelete, Nueva helvecia, Ombúes de Lavalle y Rosario), Florida (Casupá, Fray Marcos), Lavalleja (José Pedro Varela y Solís de Mataojo), Maldonado (Pan de Azúcar), Paysandú (Guichón), Río Negro (Young, Nuevo Berlín y San Javier), Rivera (Tranqueras y Minas de Corrales), Rocha (Castillos, Lascano y Chuy), San José (Libertad y Villa Rodríguez), Soriano (Dolores), Tacuarembó (Paso de los Toros), Treinta y Tres (Santa Clara del Olimar y Vergara), Flores (Ismael Cortinas) y Soriano (Cardona).

6.3. El modelo de calidad Interval

El segundo modelo se estima a partir de un conjunto de datos "B" a partir de variables dicotómicas y métricas, utilizando el estadístico Gower. En la gráfica n°3 se presentan el dendograma para el modelo, los agrupamientos

presentan un tamaño heterogéneo, con un mínimo de 3 y un máximo de 203. A partir del estadístico utilizado, el número óptimo de cluster recomendado es de $L=17$.

Gráfica N° 3. Provisión de bienestar en localidades de Uruguay circa 2011. Dendrograma para el segundo modelo de clasificación (ELB0403) Estimación con indicadores “B”; estadístico de Gower; método de Ward y universo de localidades 2011.



Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC.

En la tabla n°19 se puede observar la heterogeneidad para la solución óptima del segundo modelo. En la columna [2] se presenta el número de localidades (M) dentro de cada grupo, se observa solo un cluster l_8 con ($M < 10$), mientras que son doce grupos con $M < 20$. La media de vectores de bienestar presentados en la columna [3] varía desde 1.0 a 5.0, con un mínimo de al menos una prestación en uno de los vectores estudiados y un máximo de cinco prestaciones en cada vector. El coeficiente de variación para este modelo presenta diferencias en su heterogeneidad al interior de los grupos, el $l_1, l_4, l_5, l_{13}, l_{14}, l_{15}, l_{16}$ y l_{20} son muy homogéneos ($CV < 0.10$). En tanto que para los cluster l_7, l_8, l_9, l_{10} y l_{11} son los más heterogéneos ($CV > 0.20$). Por último, en la columna [5] se observa que las 19 capitales departamentales se encuentran en un mismo cluster l_1 .

Tabla n° 19. Descriptivos del número de vectores de bienestar presentes circa 2011 en la localidad. Solución óptima del modelo 0403 de cluster. Estimación con indicadores “B”; estadístico de Gower; método de Ward y universo de localidades 2011.

[1] L número de cluster	[2] M número de localidades	[3] Media de vectores de bienestar	[4] CV	[5] Capitales
1	19	5.0	0.00	19
2	23	4.6	0.11	0
3	11	4.5	0.15	0
4	29	4.0	0.00	0
5	18	3.0	0.00	0
6	26	4.5	0.13	0
7	16	3.5	0.27	0
8	3	1.3	0.43	0
9	19	2.4	0.25	0
10	17	2.5	0.20	0
11	13	2.5	0.20	0
12	12	3.6	0.14	0
13	50	2.0	0.00	0
14	82	1.0	0.00	0
15	177	1.0	0.00	0
16	26	2.0	0.00	0
17	18	2.7	0.17	0
18	12	3.1	0.12	0
19	17	3.6	0.14	0
20	29	2.0	0.00	0

Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC.

6.4. Modelos ordinales de calidad

La comparación entre los modelos para el año 2004 permiten testear la insensibilidad de la técnica al excluir Montevideo y las capitales departamentales. En el modelo tres se encuentran todas las localidades, en el modelo cuatro se excluye Montevideo y en el modelo cinco se excluyen todas las capitales. Como se puede observar en la tabla n°20, la hipótesis no puede ser refutada dado que el modelo tres y cuatro presentan los mismos indicadores. Lo mismo sucede con el modelo cinco, la exclusión de las capitales no disminuye la cantidad de agrupamientos. Se incorpora un sexto modelo, este parte de la solución óptima del modelo tres y se incluye de forma “manual” Montevideo separándolo del resto de las capitales.

Tabla n° 20. Comparación entre los modelos de clasificación del bienestar en localidades estimados por medio de la técnica de clúster. Uruguay circa 2011.

	Número de clusters (L)	Varianza Residual (VR)	Número de clusters con CV>=0.20	Número de clusters con CV>=0.10	Tipo puro localidades integrales
EIb0402_17	17	10%	9 (%)	3 (%)	Cluster 1
EIb0403_20	20	5%	9 (%)	8 (%)	Cluster 1
EIb0404_20	20	5%	9 (%)	8 (%)	Cluster 1
EIb0405_20	20	6%	9 (%)	8 (%)	No hay
EIb0403s	21	2.7%	9 (%)	8 (%)	2 clusters (Montevideo y capitales)

Fuente: procesamiento propio; base localidades CSIC.

A partir de la regla Duda-Hart las soluciones óptimas a considerar es de 17 a 20, tal como se mencionó anteriormente la exclusión de las capitales no implica un cluster menos como en los años anteriores. Los coeficientes de variación presentan valores similares para cada uno de los modelos. Como se observa en la última columna, todos los modelos, a excepción del modelo cinco, tienen tipos puros de localidades integrales.

6.5. Localidades en el modelo óptimo de clasificación

El modelo óptimo se compone por 17 tipos de estructuras locales de bienestar, a este modelo se le incorpora Montevideo en un grupo adicional. En la tabla nº21 se detalla el modelo con las prestaciones para cada cluster, y la distribución absoluta de las localidades para las localidades del año 2011.

En la columna [2] y [3], se puede observar el promedio de los vectores de bienestar para cada uno de los agrupamientos de las localidades. Se identifica un aumento en la cantidad de agrupamientos con nivel integral y diversificado, las localidades de tipo “A” y “B” en comparación al año 1978. Asimismo, al igual que en los años anteriores, hay una gran diversidad en el promedio de las agencias presentes en cada localidad como también en su calidad. Este modelo óptimo, es el primero que indica agrupamientos de tipo integral “A3”, “A4” y “A5” para localidades que no corresponden capitales departamentales.

El tipo “A3” se caracteriza por presencia de agencia de seguridad social, acceso a la salud a partir de caja auxiliar, cuenta con escuela urbana y liceo, acceso a la energía eléctrica a partir del sistema interconectado y más de la mitad cuenta con viviendas sociales a través de INVE. Algunos ejemplos de localidades son: Bella Unión, Tala, Rosario y Paso de los Toros. Estas localidades son 23 en total y representan el 10.2% de la población.

El tipo “A4” presenta características similares en cuanto al acceso a la salud y educación, pero no todas las localidades cuentan una agencia de seguridad social o acceso al sistema interconectado. Además, cuentan con viviendas sociales a través de INVE y Mevir. Algunas localidades agrupadas en este tipo de estructura local de bienestar son: Sarandí Grande, Young, Aiguá, Lascano y Vergara. En total este tipo de localidades son 11 y representan el 2.0% de la población.

Por último, las localidades de tipo “A5” cuentan con presencia plena de agencia de seguridad social, escuela urbana y liceo. Se diferencian en el acceso a la salud, este es a través de una policlínica, casi el total de las localidades cuentan con esta prestación. El acceso a la electricidad es a partir del sistema interconectado y su alcance es la mayoría de las localidades. Por último, la presencia de viviendas sociales es a través de Mevir en más de la mitad de las localidades y un pequeño porcentaje lo hace a través de Mevir e INVE. Este grupo está compuesto por 26 localidades y representa el 2.8% de la población. José Enrique Rodó, Casupá, Piriápolis, Tarariras son algunas de las localidades que se encuentran agrupadas en este tipo de estructura local de bienestar.

Las localidades de tipo “B” son 74 en total, estas se distinguen en cuatro tipos con un nivel integral mínimo según la caracterización de CLAEH/CINAM. Estos agrupamientos comparten algunas características comunes en cuanto al tipo de prestación, los cuatro tienen acceso a la energía a través del sistema interconectado. El tipo “B1” y “B2” cuentan con cobertura en la totalidad de las localidades, mientras que el “B3” y “B4” el alcance supera la mitad de las localidades.

El tipo “B1” tiene presencia de policlínica, escuela urbana y liceo, sistema interconectado y viviendas sociales a través de Mevir en todas las localidades. El tipo “B2” cuenta con presencia parcial de policlínica en las localidades, superando más de la mitad del total. Cobertura completa de escuela urbana, acceso a la energía eléctrica a través del sistema interconectado y vivienda social a partir de Mevir. El tipo “B3” tiene presencia en todas las localidades de policlínica, escuela rural y urbana, y viviendas a través del programa Mevir. Sin embargo, el acceso al sistema interconectado apenas supera el 50% de las localidades. Por último, el tipo “B4” presenta escuela y liceo urbano para todas las localidades agrupadas, pero con cobertura incompleta en agencia de seguridad social, caja auxiliar, sistema interconectado y vivienda social a través de INVE y MEVIR. Como se puede observar, las prestaciones y la calidad de las prestaciones al interior de los agrupamientos de tipo “B” son muy disímiles. El nivel que presentan, tal como se señala en la columna [3], es diversificado.

Tabla nº 21. Distribución de las localidades entre los tipos identificados con el modelo ELB0403s. Se excluyen de la tabla, Montevideo y las restantes capitales.

	[1] N° localidades Panel Incremental	[2] Prom. Vectores Bienestar	[3] Nivel	[3] CLAEH / CINAM (1963)	[4] Población total (2011)	[5] % sobre población urbana (2011)	[6] Población media local (2011)	N° localidades existentes en 1908
A1- Montevideo	1	5.0	Integral Nacional	Montevideo	1298649	42,1%	1298649	1
A2- DGSS + HOSPITAL + LICEO + SIN + INVE	18	5.0	Integral Departamental	Capitales Departamentales	782720	25,4%	43484.44	18
A3- DGSS + CAUX + LICEO + SIN + (INVE)	23	4.6	Integral	Integral	316056	10,2%	13741.57	18
A4- (DGSS) + CAUX + LICEO + (SIN) + MEVIR E INVE	11	4.6	Diversificado	Integral	63029	2,0%	5729.909	8
A5- DGSS + (POLICLINICA) + LICEO + (SIN) + (MEVIR) + (MEVIR E INVE)	26	4.5	Diversificado	Integral	87184	2,8%	3353.231	22
B1- POLICLINICA+ LICEO + SIN + MEVIR	29	4.0	Diversificado	Integral mínima	137886	4,5%	4924.5	13
B2- (POLICLINICA) + URBANA + SIN + MEVIR	17	3.6	Diversificado	Integral mínima	9649	0,3%	603.0625	10
B3- POLICLINICA + RURAL Y URBANA + (SIN) + MEVIR	12	3.6	Diversificado	Integral mínima	1610	0,1%	201.25	5
B4- (DGSS) + (CAUX) + LICEO + (SIN) + (MEVIR) + (MEVIR E INVE)	16	3.6	Diversificado	Integral mínima	52822	1,7%	3301.375	13
C1- POLICLINICA + URBANA + SIN + (INVE)	12	3.2	Básico		8884	0,3%	740.3333	8
C2- POLICLINICA + LICEO + SIN	18	3.0	Básico		129388	4,2%	7188.222	5
C3- POLICLINICA + URBANA + (MEVIR) + (MEVIR E INVE)	17	2.7	Básico		9249	0,3%	544.0588	10
C4- POLICLINICA + RURAL Y URBANA + (SIN)	13	2.5	Básico		2266	0,1%	251.7778	5
C5- (RURAL Y URBANA) + SIN + (MEVIR)	17	2.5	Básico		6896	0,2%	431	5
D1- (POLICLINICA) + LICEO + (MEVIR)	19	2.4	Mínimo	Disperso	15430	0,5%	964.375	10
D2- URBANA + SIN	29	2.0	Mínimo	Disperso	31421	1,0%	1122.179	6
D3- RURAL Y URBANA + MEVIR	49	2.0	Mínimo	Disperso	4068	0,1%	184.9091	14
D4- URBANA Y MEVIR	26	2.0	Mínimo	Disperso	7345	0,2%	489.6667	3
E1- RURAL + (MEVIR)	3	1.3	Precario	Ausente	194	0,0%	97	1
E2- RURAL Y URBANA	82	1.0	Precario	Ausente	14249	0,5%	290.7959	14
E3- URBANA	174	1.0	Precario	Ausente	107605	3,5%	1015.142	18

Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC.

Los cluster del nivel “C” se caracterizan por tener un nivel de bienestar básico. Se agrupan en 77 localidades y alcanzan el 5.1% de la población. Presentan una similar presencia de agencias en cada uno de los agrupamientos, con un alcance que se centra en la salud, educación y electricidad a diferentes niveles de cobertura. Variando particularmente en las viviendas sociales a través de los dos programas estudiados y con ausencia completa de agencia de seguridad social.

Por último, los niveles “D” y “E” son agrupamientos con un nivel de bienestar mínimo o precario. Se caracteriza por la presencia de una o dos agencias de bienestar. Estos tipos de localidades se agrupan en las 382 localidades restantes, constituyendo el 5.8% de la población.

A diferencia de los hallazgos para el año 1956 y 1978, en el 2004 no se encuentran localidades con ausencia completa del estado de bienestar, el menor nivel de bienestar se encuentra en la presencia de al menos una prestación en alguno de los vectores estudiados.

7. Análisis longitudinal

Esta última sección se ocupa de abordar el objetivo específico número 3 del proyecto que estableció “*modelar cambios y permanencias en las estructuras locales de bienestar para los periodos intercensales*”. Esta exigencia implica trabajar con un panel de localidades, en los términos descriptos más arriba en la sección 3, apartado 1.

Primero es preciso responder a la pregunta por cuáles localidades perviven de un Censo de Población al siguiente. La desaparición de las localidades ya ha sido mostrado como un tema central de la segunda mitad del siglo XX en el territorio uruguayo. La hipótesis principal de este proyecto ha sido que el nivel y tipo de estructura local de bienestar (ELB) de cada localidad tiene incidencia en la pervivencia de la localidad para cada período intercensal. En segundo lugar, presentaremos la trayectoria observada en la de la localidad entre 1956 y 1978, para luego hacer lo propio con 2004. Clasificaremos a las localidades según su movilidad en la política social: ascendente, descendente e inmóvil, emulando algunas nociones generales que se aplican en el análisis de la movilidad social intergeneracional de los individuos.

Posteriormente, consideraremos un conjunto de asociaciones entre las ELB y variables antecedentes identificadas en la bibliografía de referencia.

7.1. Pervivencia de 1963 a 1985

Entre 1963 y 1985 desaparecen 513 localidades de las identificadas. La probabilidad de que una localidad perviviera fue estimada en $P=0.53$. Todas las localidades desaparecidas excepto una, habían registrado *menos de* 1500 habitantes. La asociación entre sobrevivencia y tamaño de localidad ha sido examinada antes¹⁰. Aquí nos interesa agregar la asociación entre sobrevivencia y estructura local de bienestar.

El recurso a los instrumentos simples del análisis de asociación, informa que la probabilidad de una localidad de sobrevivir dos décadas después está asociada al nivel y tipo de estructura local de bienestar que contaba la generación anterior. El estadístico de $\chi^2 = 206.9$ y Gdl=18, permiten descartar la independencia estadística entre ambas variables ($P<0.000$).

El coeficiente V de Cramer=0.43 permite valorar que la relación entre ambas variables es moderada (Cortés, Rubalcava, & Fernández, 2014, p. 104). El ajuste de un modelo lineal simple informa de un coeficiente de determinación $R^2 = 0.188$. La menor probabilidad condicional de sobrevivencia se halla entre las localidades caracterizadas por una estructura pre-estatal (tipo J) o por una estructura precaria con única presencia de una escuela rural (tipo H2). En ambos casos, la probabilidad estimada es estadísticamente $P=0.422$. Para las estructuras de tipo H1, caracterizadas por la ausencia de electricidad pero con presencia de una escuela urbana, se estimó una probabilidad de sobrevivencia aún menor: $P=0.308$ ¹¹.

El segundo paso del análisis fue controlar la relación de principal interés con la dimensión demográfica de la localidad. A estos efectos se estimaron dos nuevos modelos lineales. El modelo 02 se especificó con la variable métrica número de pobladores en 1963 y el modelo 03 con el tamaño de la localidad según Altmann (2016). En la tabla 22 se presentan los resultados de mayor interés. Se aprecia que el modelo 02 no tuvo ningún incremento significativo frente al modelo 01, esto es, la variable métrica no resulta apropiada para capturar el efecto demográfico en la pervivencia. En cambio, el modelo 03 mejora levemente la estimación.

¹⁰ Ver capítulo Metodológico del Informe Final 2023.

¹¹ Es de recordar que la presencia de una escuela de tipo urbana fue resultado de una estimación para 1956. Véase anexo metodológico.

Tabla n° 22. Indicadores de los modelos lineales estimativos de la pervivencia 1963 a 1985.

	Mod 01	Mod 02	Mod 03
R2	0.17	0.17	0.20
Prob. Tipo J	0.42	0.42	0.37
Prob. Tipo H1	0.31	0.31	0.51
Prob. Tipo D1	0.44	0.44	0.61
Prob. Tipo C1	0.58	0.56	0.68
Prob. Tipo B1	0.58	0.55	0.73

Los dos primeros modelos ordenan la pervivencia según nivel y tipos de estructuras que no es consistente con la hipótesis de la diversidad institucionalizada. El tipo H1 tiene significativamente menor pervivencia que los otros tipos H y menor también que el tipo J. En el modelo 03, cuando se controla por tamaño de la localidad, la pervivencia de este tipo en “caseríos” (categoría de referencia) se incrementa a $P=0.51$ y se ubica sobre el tipo J (pero debajo del tipo H3). En síntesis, desde el punto de vista de la sobrevivencia intercensal, resultó significativamente más importante que la localidad contara con la interconexión al sistema nacional de electricidad que contar con una escuela.

7.2. Pervivencia de 1985 a 2011

Entre 1985 y 2011 desaparecen 176 localidades de las identificadas, con una probabilidad de pervivencia de $P=0.72$. Todas las localidades que desaparecen en este período tienen menos de 400 habitantes, tal como se mencionó anteriormente, la probabilidad de sobrevivencia y el tamaño de las localidades ya ha sido estudiado en este proyecto.

En la tabla n°23 se presentan los tres modelos estimados, a partir del ajuste de un modelo lineal simple se presenta el coeficiente de determinación $R^2 = 0.28$. La menor probabilidad condicional de sobrevivencia es para las localidades de tipo “J” con $P=0.58$, éstas son localidades prestatales con ausencia completa del estado de bienestar. En segundo lugar, las localidades que tienen menor probabilidad son las de tipo “H” con $P=0.88$, éstas se caracterizan por una estructura precaria con la presencia de un solo agente de bienestar. Mientras que las localidades de tipo “B”, “C” y “D” presentan una probabilidad de $P=1$. Estos resultados se pueden vincular al mayor despliegue del estado de bienestar en la localidad contribuye a la pervivencia de la misma.

En el segundo modelo, se realiza un análisis con el objetivo de controlar la pervivencia de la localidad a partir de una dimensión demográfica. El modelo 02 se especifica a partir del número de pobladores en 1985, mientras que el modelo 03 se especifica a partir del tamaño de la localidad (Altmann, 2016). El modelo 02 no presenta cambios significativos en comparación al modelo 01, con una disminución de 0.1 para los tipos “B”, “C” y “D”.

En el modelo 03 no se observan mejoras en la pervivencia de las localidades, el control por el tamaño de la localidad no mejora la estimación.

Tabla n° 23. Indicadores de los modelos lineales estimativos de la pervivencia 1985 a 2011.

	Mod 01	Mod 02	Mod 03
R2	0.28	0.28	0.40
Prob. Tipo J	0.58	0.58	0.34
Prob. Tipo H1	0.88	0.88	0.41
Prob. Tipo D1	1	0.99	0.58
Prob. Tipo C1	1	0.99	0.47
Prob. Tipo B1	1	0.99	0.46

7.2. Mejoramientos, retrocesos y estancamientos en la provisión de bienestar

De las localidades identificadas en el IV Censo de Población de 1963, un total de 588 fueron identificadas también en el VI Censo de Población de 1985. A su vez, en 2011 las localidades de 1963 halladas fueron 482. Este conjunto

de localidades pervivientes conforman lo que hemos denominado “Panel decremental” y sobre éste sub-universo de localidades realizaremos los análisis subsiguientes.

Los cambios a considerar en las estructuras se examinará en tres tipos de análisis. En primer lugar, observaremos qué asociación existe entre el nivel de bienestar en el momento t-1 y el momento t, bajo la hipótesis de un condicionamiento histórico. Nos focalizaremos en dos tipos de mejoramientos: (i) un cambio unitario en el bienestar; y (ii) cambios de más de un vector de bienestar.

7.2.1. Cambios en las estructuras entre 1956 y 1978

Las estructuras locales de bienestar en los dos momentos muestran una asociación no solo estadísticamente significativa sino *fuerte*: $V=0.70$. Sin embargo, tal magnitud puede resultar de diversas patrones, por lo que se requiere un modelo de asociación que identifique en qué grado los casos están ausentes de los “rincones de la tabla” y en particular, de los configurados por la diagonal menor (Cortés & Rubalcava, 1987). Es en ésta donde cabrían observarse incrementos (o decrementos) *extraordinarios* en el nivel de bienestar para 1978 disociados del registrado en 1956. Por ejemplo, “saltos” desde el nivel 0 o el 1 hasta el nivel 4 o el 5; o también *decrementos en las prestaciones* lo que implicaría descensos. En cualquiera de los dos ejemplos, las celdas de la diagonal menor se encontrarían recargadas. En tales casos, un coeficiente de sensibilidad rinconal tomaría valores *menores* y hasta negativos que el coeficiente V de Crammer valores superiores El esquema siguiente describe la diferencia y la mejor isomorfía entre la hipótesis de movilidad y el coeficiente.

Esquema n° 5. Distribución esperada en el caso de inmovilidad temporal en las estructuras de bienestar (diagonal mayor) y de crecimientos o decrecimientos (diagonal menor).

		ELB 1956					
		0	1	2	3	4	5
ELB 1978	0						
	1						
	2						
	3						
	4						
	5						

Hecho el cómputo, sin embargo, el valor obtenido refuerza la primera inferencia: el valor de $\gamma = 0.94$ informa del “vaciamiento de la diagonal menor”. y de la fuerte dependencia histórica en el despliegue del Estado Social.

Tabla n° 23. Distribución de movilidad temporal en las estructuras de bienestar entre 1956 y 1978

		ELB 1978					
		0	1	2	3	4	5
ELB2004	0	116	12	0	0	0	0
	1	22	196	13	4	0	0
	2	5	33	42	20	0	0
	3	1	2	10	40	1	0
	4	0	0	4	12	18	0
	5	0	0	0	1	5	33

Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC.

7.2.2. Cambios en las estructuras entre 1978 y 2004

Los cambios en las estructuras locales de bienestar presentan una asociación significativa y fuerte de $V=0.56$. A partir del estadístico V de Crammer se puede estudiar el patrón que genera este valor en la magnitud. Tal como

se observa en el esquema nº2 hay una movilidad de los grupos, identificando un movimiento hacia la diagonal menor. En el nivel 0 y 1 se identifican saltos hasta el nivel 4, mientras que en los niveles 2, 3, 5, y 5 los saltos se dan hasta el nivel 5.

Tabla nº 24. Distribución de movilidad temporal en las estructuras de bienestar entre 1978 y 2004

		ELB 1978					
		0	1	2	3	4	5
	0	-					
ELB2004	1	77	73	7	0	0	0
	2	9	45	30	5	0	0
	3	2	15	42	16	4	1
	4	1	9	19	24	19	3
	5	0	0	2	8	11	35

Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC.

7.2.3. Cambios en las estructuras entre 1956 y 2004

El análisis sobre los cambios en las estructuras de bienestar para el año 1956 y 2004 presentan un mayor margen de tiempo, con un margen de cincuenta años. La asociación entre los dos modelos es fuerte con un $V=0.51$. Los cambios se concentran mayormente en la diagonal menor, se observa movilidad de las localidades hacia mayor cantidad de vectores de bienestar presentes. Estos cambios indican una mayor presencia del estado de bienestar en las localidades. Se observan algunos descensos, en total son 17 las localidades que reducen al menos un nivel de prestación. Mientras que el resto de las localidades se mantienen o aumentan el nivel de bienestar.

Tabla nº 25. Distribución de movilidad temporal en las estructuras de bienestar entre 1956 y 2004

		ELB 1956					
		0	1	2	3	4	5
	0	-					
ELB2004	1	66	93	3	2	0	0
	2	15	64	18	7	0	0
	3	5	25	26	24	2	0
	4	9	9	18	30	9	3
	5	0	0	0	13	13	30

Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC.

Estos hallazgos permiten contrastar la movilidad de las estructuras locales de bienestar para los años seleccionados, observando un aumento en las estructuras locales de bienestar del 1978 a 2004. En particular, la movilidad se observa con mayor claridad entre el año 1956 a 2004, donde hay una concentración en la diagonal menor evidenciando un corrimiento de las localidades con menor cantidad de prestaciones a una mayor cantidad. Estos resultados evidencian el despliegue del estado de bienestar en un período de 50 años.

8. Conclusiones

El análisis de las estructuras locales de bienestar para los tres momentos seleccionados genera tipologías numerosas y variadas. Se observa una gran diversidad en los modelos, a partir de los estadísticos utilizados se concluye que los modelos detallados presentan una menor heterogeneidad en su interior como al interior de los grupos. A diferencia del trabajo realizado por CLAEH/CINAM (1963), los agrupamientos para los tres momentos no son en menos de 17 grupos. La mayor diversidad está dada por las diferentes formas en que se combina la presencia entre una y otra agencia en la localidad, en otras palabras, el despliegue territorial del estado social no siguió una única política. Estos hallazgos continúan en la línea de los resultados expuestos para cada vector en un estudio previo (Fernández & Vanoli, 2023).

Por otra parte, no se observa una distribución equitativa de las estructuras locales de bienestar de tipo “B”, estos son agrupamientos diversificados, pero no integrales. En este sentido, para el año 1956 estos agrupamientos se encontraban al sur del Río Negro, con la excepción de dos localidades al norte (Young y Paso de los Toros). De este hallazgo se podría inferir que faltó un enfoque territorial transversal en el despliegue del estado social, de tal forma que se focalizara regionalmente. Por ejemplo, no hubo políticas que atendieran a la frontera con Brasil análogas a lo que en algún momento fue el Plan Verno de la dictadura o políticas orientadas para los territorios del centro. Para el año 1978 se incorporan dos localidades (Bella Unión, Vergara), manteniendo la concentración de las localidades de este tipo al sur del país, sin embargo, el año 2004 se suman 26 localidades nuevas al norte del Río Negro dispersas en Artigas, Paysandú, Río Negro, Rivera, Tacuarembó y Treinta y Tres. Alcanzando una mayor dispersión territorial.

Estos hallazgos no implican que el despliegue del estado social fuera independiente de factores demográficos, sin dudas el mayor tamaño del departamento de Canelones o Colonia explican la concentración de localidades de tipo C en 1956, 1978 y 2004.

La probabilidad de pervivir en el momento $t+1$ al nivel y tipo de bienestar identificado en el tiempo t para cada localidad varía en los años estudiados. Solo una de cada tres localidades pre-estatales sobrevive en 1985 y XX lo hacen en 2004. Este hallazgo permite ingerir que la ausencia del Estado como proveedor de bienestar representa un desincentivo poderoso para que la siguiente generación permanezca en la localidad. El bienestar a nivel de la localidad estaría más relacionado con su supervivencia que con la mera migración.

Es relevante tener presente que del año 1956 a 1978 desaparecen 468 localidades, lo cual representa una drástica reducción en las demandas que podría enfrentar el estado para el despliegue de sus prestaciones sociales. Se identifican cambios en la presencia del estado de bienestar para el año 1956, 1978 y 2004. Estos cambios son de gran magnitud al ser comparados con el año 2004. Donde desaparecen las localidades pre-estatales (ausencia completa del estado de bienestar) y aumentan las localidades integrales que no son capitales departamentales.

A partir de estos hallazgos, se evidencia que la calidad y diversidad de las prestaciones del estado de bienestar se distribuyen de forma heterogénea en el territorio. Aun prestando al menos uno de los cinco servicios estudiados no lo hace en la misma combinación en cada una de las localidades, constituyendo un alcance desigual entre las localidades y variado en cuanto a la calidad de los servicios. En este sentido, de 100 años de constituido el estado social no tiene un alcance uniforme en el territorio

Sin embargo, aun prestando los cinco servicios estudiados no lo hace en todas las localidades con la misma combinación de agencias. Luego de 100 años de constituido el estado social no se establece de forma uniforme en el territorio.

Bibliografía

- Altmann, L. (2016). Pequeñas localidades en Uruguay. Evolución de datos censales 1985-2011 y aproximación al protagonismo en el Sistema Urbano Nacional. *XI Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales del Comité Académico de Desarrollo Regional. Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo*. Salto: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.
- Araújo, O. (1912). *Diccionario Geográfico del Uruguay. Segunda Edición*. Montevideo: Tipo litografía Moderna.
- Barrán, J. P. (1992). *El poder de curar. Medicina y sociedad en el Uruguay del novecientos Tomo I*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1993). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2. El Disciplinamiento (1860-1920)*. Montevideo: Editorial Banda Oriental / Facultad de Humanidades, Universidad de la República.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 2(2), 221-258.
- Bunge, M. (2000). *La investigación científica*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- CLAEH / CINAM . (1963). *Situación económica y social del Uruguay Rural*. Montevideo: Centro Latino Americano de Economía Humana (CLAEH) / Ministerio de Ganadería, Presidencia de la República.
- Cocchi, M. A., Klaczko, J., & Rial, J. (1977). *El proceso de poblamiento de Uruguay en los siglos XVIII y XIX. Documento de Trabajo n°20*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU).
- Cortés, F., & Rubalcava, R. M. (1982). *Escalas básicas de medida (Vols. , Serie C numero 3)*. México, D.F.: FLACSO.
- Cortés, F., Rubalcava, R. M., & Fernández, T. (2014). *Estadística Social Básica. Segunda Edición*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República / PUED, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A Theory of Human Needs*. Basingstoke, UK: MacMillan.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfondo el Magnim / Generalitat Valenciana / Diputació Provincial de Valencia.
- Everitt, B., Landau, S., Leese, M., & Stahl, D. (2011). *Cluster Analysis. 5th Edition*. London: John Willey & Son.
- Fernández, T. (2001). *El proceso histórico de regionalización en Uruguay (1700-1950)*. México, D.F.: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- Fernández, T. (2022). *Modelos territoriales del Estado en Uruguay 1810-2010. Documento de Trabajo 10/22*. Rivera, UY: NEISELF, CENUR Noreste, Universidad de la República.
- Fernández, T. (2023). Necesidades humanas, bienestar y sectores de provisión pública: un marco teórico para su estudio. En T. Fernández, & S. (. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (págs. 19-48). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), CENUR Noreste, Universidad de la República.
- Fernández, T., & Vanoli, S. (. (2023). *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX*. Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.

- Fernández, T., & Wilkins, A. (2019). Procesos de Configuración Regional y Localidades de Uruguay 1900-1960. *Iberoamerica*, 21(1), 159-206.
- Fernández, T., Guevara, G., & Wilkins, A. (2023). Necesidades humanas, bienestar y sectores de provisión pública: un marco teórico para su estudio. En T. V. Fernández, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del sigloXX* (págs. 19-48). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste/ CSIC/ Universidad de la República.
- Fernández, T., Vanoli, S., & Wilkins, A. (2022). *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX*. Rivera, UY: Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ.
- Filgueira, C., & Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: ARCA editorial / Peithos Sociedad de Análisis Político / Kellogs Institut. .
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. (. Robert, *Ciudadanía y política social* (págs. 71-116). San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty*. . Washington. : The World Bank. .
- Gerring, J. (2012). *Metodología de las ciencias sociales. Un enfoque unificado*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gómez Gavazzo, C. (1959). *Metodología del planeamiento territorial*. Rosario, AR: Centro de Estudiantes de la Facultad de Ciencias Matemáticas.
- Gómez Gavazzo, C. (1964). *Arquitectura de las comunidades. Tomo 1 Los conceptos*. Montevideo, UY: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Obtenido de <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/Arq-de-las-comunidades-I.pdf>
- Hoox, J. (2002). *Multilevel Analysis. Techniques and applications*. London, UK: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Huber, E., & Stephens, J. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- ITU. (1955). *Planificación asistencial de la Salud Pública. Folleto de Divulgación Técnica num. 7*. Montevideo, UY: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Klazcko, J. (1981). *El Uruguay de 1908: su contexto urbano-rural, antecedentes y perspectivas*. Montevideo: CIESU. Cuaderno nº42.
- Lazarsfeld, P., & Menzel, H. (1961). On the relation between individual and collectives properties. En A. Etzioni, *Complex organizations. A sociological reader* (págs. 422-440). New York: Holt, Rinehart & Winston Press.
- Le Corbusier, C. E. (1986). *A Carta de Atenas*. São Paulo, BR: Fondation Le Corbusier, Paris & Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia HUCITEC Ltda.
- Le Corbusier, C. E. (1995). *La Grille CIAM d'Urbanisme. Œuvre complète Volume 5: 1946-1952*. Basel, Switzerland: Birkhäuser Verlag GmbH.
- Lebret, L. (1957). *Desarrollo y acondicionamiento de los territorios. Análisis de los hechos sociales. Primera Edición*. Montevideo, UY: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Martínez Caonda, V. (2023). La vivienda social en el territorio uruguayo hasta el Plan Nacional de Viviendas. En T. Fernández, & S. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo*

- XX (págs. 131-162). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Martínez, E., & Altmann, L. (2016). *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011)*. Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Ediciones Universitarias, Universidad de la República.
- Martínez-Franzoni, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina. ¿Cuáles y cómo son?* San José de Costa Rica: Fundación Carolina / Universidad de Costa Rica.
- Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Nueva Sociedad*(239).
- Pellegrino, A. (2010). *La población de Uruguay. Breve caracterización demográfica*. Montevideo: Fondo de Población, Naciones Unidas.
- Rama, C. (1959). De la singularidad de la urbanización en Uruguay. *Seminario sobre problemas de urbanización*, (págs. 1-12). Santiago de Chile.
- Rodrigues, R. (2010). *Gobierno Local y Estado de Bienestar: regímenes y resultado de la política social en Brasil*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Scheerer, R. (1986). Apresentação. En C. E. Le Corbusier, *A Carta de Atenas*. São Paulo, BR: Fondation Le Corbusier, Paris & Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia HUCITEC Ltda..
- Sellers, J., & Lindström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4), 609-632.
- Sellers, J., Lindström, A., & Bae, Y. (2020). *Multilevel Democracy. How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sen, A. (2001). *La Desigualdad Económica. Edición ampliada con un anexo fundamental de Amartya Sen y James Foster*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- STATA. (2014). *Manuals version 13*. College Station, Texas, US: STATA Press. Obtenido de <https://www.stata.com/manuals13/mvclusterstop.pdf>
- Vanoli, S. (2023). La Seguridad Social en Uruguay hasta la creación del BPS. En T. Fernández, & S. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (págs. 49-70). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Vidart, D. (1968). *El Gran Montevideo . Enciclopedia Uruguaya num. 68*. Montevideo: Arca Editorial.
- Wilkins, A. (2022). *Educación Primaria entre 1900 y 1950*. Rivera, UY: Documento de Trabajo NEISELF, CENUR Noreste.

Anexos

1. Localidades “aglomeradas”

Para 1963, varias localidades resultan estar delimitadas físicamente por una calle o la vía férrea. Se ubican en distintos departamentos, pero conforman una misma mancha urbana.

- **Ismael Cortinas**: en el 63 hay cuatro localidades, una por departamento: en Colonia (05089, 05791), Flores (07021, 07721), en San José (16023, 16793) y Soriano (17023, 17793). En 1975, hay 3 localidades (Soriano, San José, y Colonia); en 1985 (Flores) y en 2011 hay una (Flores).
- **Cerro Chato**: ubicada en Durazno (06025, 06790), Florida (08027, 08790) y Treinta y Tres (19023, 19790). El nomenclátor indica que perviven los códigos de los tres departamentos. El 3 de julio de 1927 se planteó un plebiscito para resolver a qué departamento pertenecería. El resultado fue totalmente favorable a Durazno (99%), pero el resultado oficial nunca fue tomado en consideración para resolver sobre la fondo del asunto.
- **Tambores**: aparece en Tacuarembó (18023, 18695) y en Paysandú (11023, 11695). La mayoría de la población reside en Paysandú, pero ambos códigos son mantenidos por el nomenclátor.
- **Agraciada**: son dos localidades, una en Soriano (17025, 17798) y otra en Colonia (5035, 17798). El INE le asigna el mismo código de localidad (a tres dígitos) pero con diferente departamento.
- **Nico Perez / José Battle y Ordóñez**: la localidad fue fundada como Nico Pérez, y en 1909 cambio su nombre a José Battle y Ordóñez (perteneciendo al Departamento de Lavalleja (09021, 09521). Para 1955 una Ley le atribuyó el nombre original a la parte oeste de la localidad formando parte de Florida (08030, 08724)
- **Illescas**: aparece en Florida (08043, 8991) y en Lavalleja (09042, 9991).
- **Piedra Sola**: en Tacuarembó (18120, 18894) y en Paysandú (11029, 11894).
- **Valentines**: aparece en Florida (08063, 8896) y en Treinta y Tres (19071, 19896).
- **Cardona/Florencia Sánchez**: son dos ciudades con su identidad y jurisdicción diferentes. Varios servicios se instalaron históricamente en Cardona (17021,17521) pero sus prestaciones se extienden a los ciudadanos de Florencia Sánchez (05025, 05622).

Para 1985, se procedió a aglomerar las siguientes localidades

- **Ismael Cortinas**: El nomenclátor del INE 2009 indica que desde 1975 no están vigentes los códigos de Colonia, San José y Soriano. Todo el poblamiento queda codificado dentro de Flores (07 721).
-