

CEMET

Centro de Estudios Metropolitanos

RESUMEN EJECUTIVO

Índice Municipal de Desarrollo Relativo

Investigación del Centro de Estudios Metropolitanos

Marzo 2026

Mensaje de la Presidenta del CEMET

Esta investigación parte de una convicción clara: el desarrollo del país no puede analizarse únicamente a partir de promedios nacionales. Las oportunidades reales de las personas se construyen en el lugar donde viven, estudian y trabajan. Por esa razón, comprender las condiciones de desarrollo a escala municipal es fundamental para diseñar políticas públicas más eficaces y mejor orientadas a las realidades territoriales.

Con este objetivo, el Centro de Estudios Metropolitano (CEMET) elaboró el primer Índice Municipal de Desarrollo Relativo (IMDR) del Uruguay, una herramienta que permite identificar, con criterios comparables, las diferencias existentes entre los municipios del país en el acceso a infraestructura básica y servicios esenciales.

Este trabajo adquiere un valor institucional particular por el amplio compromiso de los gobiernos territoriales. Los 19 intendentes y el 85% de los alcaldes del país participaron en la encuesta realizada por el CEMET, aportando información sobre las condiciones institucionales y operativas del tercer nivel de gobierno. Esta alta participación refleja que la discusión sobre descentralización y desarrollo territorial es una preocupación compartida por quienes gestionan los territorios.

El objetivo de esta investigación no es establecer jerarquías entre municipios ni evaluar gestiones locales, sino contribuir con evidencia objetiva para comprender las diferencias territoriales en las condiciones de desarrollo y orientar el debate sobre políticas públicas. Identificar dónde existen mayores limitaciones en las plataformas básicas de desarrollo permite avanzar hacia un país donde el lugar de residencia no determine las oportunidades disponibles para las personas.

El Índice Municipal de Desarrollo Relativo aspira a convertirse en una herramienta útil para fortalecer la planificación territorial, mejorar la asignación eficiente de recursos públicos y promover un desarrollo nacional más equilibrado y con mayores oportunidades en todo el territorio.

Laura Raffo

Presidenta

Centro de Estudios Metropolitano

Introducción

La descentralización iniciada en Uruguay en 2009 con la creación de los municipios incorporó un tercer nivel de gobierno dentro de la arquitectura institucional del Estado. Sin embargo, este proceso se desplegó sobre territorios con condiciones muy diferentes en términos de infraestructura, escala poblacional y capacidades institucionales.

A más de quince años de ese proceso, el país presenta una fuerte heterogeneidad territorial. Existen municipios con tamaños demográficos muy distintos, ubicados a diferentes distancias de los principales centros urbanos y con niveles desiguales de acceso a servicios esenciales.

Ante la ausencia de una medición integrada del desarrollo a escala municipal, el Centro de Estudios Metropolitano decidió construir el Índice Municipal de Desarrollo Relativo (IMDR). Este índice se basa en información del Censo 2023 del Instituto Nacional de Estadística y mide el acceso relativo de los municipios a cinco dimensiones de infraestructura básica:

- acceso a red de agua potable
- acceso a red de energía eléctrica
- acceso a saneamiento
- servicios organizados de recolección de residuos
- acceso a internet

Además del análisis estadístico, la investigación incorpora una encuesta exclusiva del CEMET respondida por 19 intendentes y 115 alcaldes, así como entrevistas a autoridades departamentales y municipales, con el objetivo de analizar también las condiciones institucionales bajo las cuales funciona el proceso de descentralización.

Este trabajo busca aportar evidencia técnica para fortalecer la toma de decisiones públicas y mejorar la asignación eficiente de recursos. La descentralización solo cumple su propósito cuando las condiciones de base permiten que las personas, en cualquier punto del territorio nacional, puedan desarrollar su proyecto de vida sin que la geografía determine sus oportunidades.

Principales hallazgos

1. El desarrollo no es igual en todos los municipios

En los promedios nacionales Uruguay presenta niveles relativamente altos de acceso a servicios básicos. Sin embargo, cuando se analiza la realidad a escala municipal aparecen diferencias importantes en las condiciones de desarrollo.

El Índice Municipal de Desarrollo Relativo (IMDR) permite identificar municipios con infraestructura consolidada y otros donde todavía existen rezagos significativos en el acceso a servicios básicos.

Estas diferencias generan oportunidades muy distintas para las personas según el territorio en el que viven. Por eso, para comprender el desarrollo del país es necesario mirar el territorio municipio por municipio, y no solo a partir de indicadores nacionales.

2. El rezago se concentra en determinadas regiones del país

El índice identifica 23 municipios ubicados en el tramo más bajo de desarrollo relativo. Estos municipios presentan una concentración territorial definida, con mayor presencia en:

- municipios del noreste del país, particularmente en el departamento de Cerro Largo
- localidades del litoral norte
- algunos municipios del sur metropolitano y del este

En conjunto, estos municipios reúnen aproximadamente 63.000 habitantes.

3. Los mayores rezagos se encuentran en municipios pequeños y periféricos

El análisis territorial muestra que muchos de los municipios con menor puntaje en el índice comparten características:

- baja escala poblacional, en varios casos con menos de 2.000 habitantes
- mayor distancia respecto a capitales departamentales o centros urbanos mayores
- menores niveles de conectividad territorial

Estas condiciones pueden generar mayores dificultades para el desarrollo de infraestructura y la provisión de mejores servicios públicos.

4. El rezago territorial es acumulativo

Los municipios con menor desarrollo relativo tienen otras limitaciones además de las medidas por el índice. La mayoría enfrenta ausencia de oferta de educación media, bajos niveles de formación terciaria en la población adulta, mayores tasas de desempleo, restricciones en la conectividad vial directa y mayores distancias hacia centros de salud de mediana y alta complejidad. Esto implica que los rezagos no se presentan de manera aislada y generan entornos más limitados para las oportunidades sociales y económicas.

5. Intendentes y alcaldes no coinciden en la asignación de recursos

Los resultados de la encuesta muestran un amplio consenso en que la descentralización continúe avanzando, con 18 intendentes que quieren profundizar el proceso. Sin embargo, la encuesta también revela diferencias relevantes en la percepción de los recursos disponibles para los municipios. Mientras el 43% de los alcaldes cree que cuentan con recursos insuficientes para cumplir sus funciones, solo el 16% de los intendentes comparte esa evaluación.

Adicionalmente, el 43,5% de los alcaldes manifiesta que su voz es escuchada de forma mínima o nula a nivel nacional.

Conclusión

El Índice Municipal de Desarrollo Relativo constituye una herramienta inédita para comprender las diferencias territoriales del Uruguay y contribuir a un debate más informado sobre el futuro de la descentralización y el desarrollo del país.

Analizar el desarrollo a escala municipal permite identificar con mayor precisión dónde se encuentran los principales desafíos territoriales y qué condiciones de base son necesarias para que las personas puedan desplegar plenamente su talento, su iniciativa y su proyecto de vida en cualquier punto del país.

Índice Municipal de Desarrollo Relativo

Posición relativa de los municipios según acceso a infraestructura y servicios

El Índice municipal de desarrollo es **relativo**, es decir que permite comparar la posición de los municipios entre sí a partir de distintos indicadores de acceso a infraestructura y servicios básicos. Por su forma de construcción, los valores del índice se agrupan en determinados rangos. Un valor **0** no implica ausencia de desarrollo en términos absolutos, sino que indica que el municipio se ubica en la posición relativa más rezagada dentro del conjunto analizado. La metodología completa de construcción del IMDR puede consultarse en el documento de investigación del CEMET.

	Municipio	Departamento	Índice Municipal de Desarrollo Relativo
1	ARBOLITO	CERRO LARGO	0,00
2	CENTURION	CERRO LARGO	0,00
3	LAS CANAS	CERRO LARGO	0,00
4	QUEBRACHO	CERRO LARGO	0,00
5	MATAOJO	SALTO	0,00
6	AREVALO	CERRO LARGO	6,67
7	PLACIDO ROSAS	CERRO LARGO	6,67
8	TRES ISLAS	CERRO LARGO	6,67
9	BAÑADO MEDINA	CERRO LARGO	13,33
10	CERRO DE LAS CUENTAS	CERRO LARGO	13,33
11	RAMON TRIGO	CERRO LARGO	13,33
12	CHAPICUY	PAYSANDÚ	13,33
13	COLONIA LAVALLEJA	SALTO	13,33
14	SAUCE	CANELONES	15,00
15	LA FLORESTA	CANELONES	16,67
16	GARZON	MALDONADO	16,67
17	TAMBORES	PAYSANDÚ	16,67
18	AIGUA	MALDONADO	18,33
19	PORVENIR	PAYSANDÚ	18,33
20	SAN JAVIER	RÍO NEGRO	18,33
21	RINCON	TREINTA Y TRES	18,33
22	MIGUES	CANELONES	20,00
23	VILLA CONSTITUCION	SALTO	20,00
24	PUEBLO SAN ANTONIO	SALTO	21,67
25	TALA	CANELONES	23,33
26	PROGRESO	CANELONES	25,00
27	MARISCALA	LAVAJILLA	25,00
28	SOCA	CANELONES	26,67
29	TOLEDO	CANELONES	26,67
30	LOS CERRILLOS	CANELONES	30,00
31	SANTA ROSA	CANELONES	30,00
32	COLONIA MIGUELETF	COLONIA	30,00
33	LORENZO GEYRES	PAYSANDÚ	30,00
34	EMPALME OLMOS	CANELONES	31,67
35	SAN BAUTISTA	CANELONES	31,67
36	TUPAMBAE	CERRO LARGO	31,67
37	JOAQUÍN SUÁREZ	CANELONES	33,33
38	MONTES	CANELONES	33,33
39	SAN JACINTO	CANELONES	33,33
40	SAN ANTONIO	CANELONES	35,00

	Municipio	Departamento	Indice de Desarrollo Relativo Municipal
41	PIEDRAS COLORADAS	PAYSANDU	35,00
42	CASTILLOS	ROCHA	36,67
43	SAN RAMON	CANELONES	38,33
44	LA PALOMA	ROCHA	38,33
45	SALINAS	CANELONES	40,00
46	FRAY MARCOS	FLORIDA	40,00
47	VILLA SARA	TREINTA Y TRES	40,00
48	18 DE MAYO	CANELONES	41,67
49	PALMITAS	SORIANO	43,33
50	CIUDAD DEL PLATA	SAN JOSÉ	45,00
51	ECILDA PAULLIER	SAN JOSÉ	45,00
52	RODRIGUEZ	SAN JOSÉ	45,00
53	CERRO CHATO	TREINTA Y TRES	46,67
54	SANTA CLARA DE OLIMAR	TREINTA Y TRES	46,67
55	TOMAS GOMENSORO	ARTIGAS	48,33
56	ISIDORO NOBLIA	CERRO LARGO	48,33
57	AGUAS CORRIENTES	CANELONES	50,00
58	BARROS BLANCOS	CANELONES	50,00
59	SOLIS GRANDE	MALDONADO	50,00
60	GUICHON	PAYSANDU	50,00
61	PIRIAPOLIS	MALDONADO	51,67
62	QUEBRACHO	PAYSANDU	51,67
63	CANELONES	CANELONES	53,33
64	PANDO	CANELONES	53,33
65	PARQUE DEL PLATA (PDP Y LAS TOSCAS)	CANELONES	53,33
66	OMBUES DE LAVALLE	COLONIA	53,33
67	JOSE ENRIQUE RODO	SORIANO	53,33
68	COLONIA VALDENSE	COLONIA	55,00
69	TARARIRAS	COLONIA	55,00
70	JOSE BATLLE Y ORDÓÑEZ	LAVA JELLA	55,00
71	MINAS DE CORRALES	RIVERA	55,00
72	SAN GREGORIO DE POLANCO	TACUAREMBÓ	55,00
73	TRANQUERAS	RIVERA	56,67
74	NUEVA PALMIRA	COLONIA	58,33
75	VILLA DEL CARMEN	DURAZNO	58,33
76	GRAL. ENRIQUE MARTINEZ	TREINTA Y TRES	58,33
77	NICOLICH (NICOLICH - CIUDAD LIBER SEREGNI)	CANELONES	60,00
78	LA PAZ	COLONIA	60,00
79	SAN CARLOS	MALDONADO	60,00
80	BALTASAR BRUM	ARTIGAS	61,67
81	RIO BRANCO	CERRO LARGO	61,67
82	NUEVA HELVECIA	COLONIA	61,67
83	VICHADERO	RIVERA	63,33
84	PUEBLO BELEN	SALTO	63,33
85	BELLA UNION	ARTIGAS	65,00
86	LAS PIEDRAS	CANELONES	66,67
87	Montevideo A	MONTEVIDEO	66,67
88	DOLORES	SORIANO	66,67
89	ATLANTIDA	CANELONES	68,33
90	FRAILE MUERTO	CERRO LARGO	68,33
91	FLORENCIO SANCHEZ	COLONIA	70,00
92	CASUPA	FLORIDA	70,00
93	PAN DE AZUCAR	MALDONADO	70,00
94	LIBERTAD	SAN JOSÉ	70,00
95	PUEBLO RINCON DE VALENTIN	SALTO	71,67
96	PASO CARRASCO	CANELONES	75,00
97	CARMELO	COLONIA	75,00
98	LASCANO	ROCHA	75,00
99	VERGARA	TREINTA Y TRES	75,00
100	SANTA LUCIA	CANELONES	76,67

	Municipio	Departamento	Indice de Desarrollo Relativo Municipal
101	ACEGUA	CERRO LARGO	78,33
102	JUAN LACAZE	COLONIA	78,33
103	SARANDI DEL YI	DURAZNO	78,33
104	Montevideo D	MONTEVIDEO	78,33
105	Montevideo F	MONTEVIDEO	78,33
106	SOLIS DE MATAOJO	LAVAJELLA	80,00
107	PASO DE LOS TOROS	TACUAREMBÓ	80,00
108	SARANDI GRANDE	FLORIDA	81,67
109	JOSE PEDRO VARELA	LAVALLEJA	81,67
110	NUEVO BERLIN	RÍO NEGRO	81,67
111	ANSINA	TACUAREMBÓ	81,67
112	ISMAEL CORTINAS	FLORES	83,33
113	Montevideo G	MONTEVIDEO	83,33
114	CIUDAD DE LA COSTA	CANELONES	85,00
115	LA PAZ	CANELONES	85,00
116	YOUNG	RÍO NEGRO	86,67
117	ROSARIO	COLONIA	90,00
118	CHUY	ROCHA	90,00
119	MALDONADO	MALDONADO	91,67
120	PUNTA DEL ESTE	MALDONADO	91,67
121	CARDONA	SORIANO	95,00
122	Montevideo B	MONTEVIDEO	100,00
123	Montevideo C	MONTEVIDEO	100,00
124	Montevideo CH	MONTEVIDEO	100,00
125	Montevideo E	MONTEVIDEO	100,00

Sobre el Centro de Estudios Metropolitano

El Centro de Estudios Metropolitano (CEMET) es un think tank fundado por la economista Laura Raffo y dedicado a la investigación y análisis de políticas públicas vinculadas al desarrollo urbano, territorial y económico del Uruguay.

A través de publicaciones, propuestas y espacios de diálogo institucional, el CEMET busca contribuir a un debate público basado en evidencia que promueva más oportunidades de desarrollo para las personas en todo el territorio del país.

CEMET

Centro de Estudios Metropolitanos

Investigación del Centro de Estudios Metropolitanos
Marzo 2026