

Indicadores de rotación y pérdida neta del personal zafral municipal

Introducción

El presente informe tiene por objetivo ofrecer una lectura objetiva y documentada sobre la evolución del **personal zafral** de la Intendencia de Lavalleja en los últimos períodos de gobierno, tomando como referencia dos etapas consecutivas: el último año de gestión de la Sra. **Adriana Peña** (26/11/2019 – 26/11/2020) y el primer año de gestión del Sr. **Mario García** (27/11/2020 – 26/11/2021).

El personal zafral, por su naturaleza **temporal y sujeta a renovación**, constituye un componente clave de la estructura laboral de la Intendencia. Su evolución permite observar cómo las distintas administraciones gestionan los recursos humanos en función de necesidades operativas, criterios de eficiencia y prioridades políticas. Además, al representar una porción significativa del empleo directo e indirecto en el departamento, su análisis aporta información relevante sobre el **impacto de la gestión municipal en el mercado laboral local**.

La relevancia de este estudio radica, por tanto, en su doble valor: **institucional y social**. Institucional, porque permite evaluar la continuidad, rotación y recomposición del personal en las transiciones de gobierno, y social, porque los cambios en el personal zafral inciden directamente en los niveles de empleo y estabilidad de ingresos de muchas familias lavallejinas.

Contar con datos precisos y transparentes sobre esta evolución contribuye a mejorar la calidad de la gestión, fortalecer la confianza pública y favorecer una toma de decisiones basada en evidencia. En esa línea, la administración del Intendente **Daniel Ximénez** asume este ejercicio de análisis comparativo no como una instancia de controversia, sino como una oportunidad para **aprender de los procesos anteriores**, garantizar una gestión más **estable, justa y previsible**, y reafirmar el compromiso de este gobierno con la **transparencia y la rendición de cuentas**.

En definitiva, este informe busca aportar una mirada técnica y constructiva sobre la evolución del **personal zafral municipal**, con el objetivo de mejorar la planificación, optimizar los recursos y asegurar que las políticas de empleo departamental se orienten al bien común.

Metodología y protección de datos

El presente análisis se elaboró a partir de información interna proveniente de los registros administrativos de la Intendencia de Lavalleja, correspondientes al personal **zafral** activo durante los períodos comprendidos entre el 1 de enero de 2015 y el 30 de agosto de 2025.

Todos los cálculos, tablas e indicadores incluidos en este informe —tales como tasas de retención, pérdida neta y rotación (churn)— fueron realizados sobre bases de datos oficiales que contienen **información sensible y de carácter personal**, vinculada a las personas que desempeñaron funciones bajo régimen zafral. Dichas bases incluyen variables tales como nombres, documentos de identidad, domicilios, teléfonos de contacto, remuneraciones, horarios, asistencia y otros elementos que, de hacerse públicos sin el debido resguardo, podrían generar perjuicios a la privacidad o seguridad de los individuos involucrados.

Por esta razón, el tratamiento de la información se realizó siguiendo estrictamente los principios de **confidencialidad, proporcionalidad y finalidad** establecidos en la **Ley N.º 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data**, y en concordancia con las recomendaciones de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP).

El acceso a los datos originales solo puede ser autorizado mediante **solicitud formal y justificada**, y bajo **reserva especial**, garantizando que cualquier entrega de información a ediles departamentales, organismos de contralor o medios de prensa se realice en formato **anonimizado o parcialmente censurado**, de modo que se preserve la identidad y los derechos de los funcionarios.

Esta reserva no implica falta de transparencia, sino una aplicación responsable de la normativa vigente: todos los datos **pueden ser contrastados y auditados**, pero únicamente en condiciones que aseguren la **protección integral de la información personal** y el cumplimiento estricto del marco legal uruguayo.

La Intendencia de Lavalleya reafirma así su compromiso con la **transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los derechos individuales**, entendiendo que una gestión moderna y ética exige tanto apertura informativa como respeto a la intimidad de las personas que integran la función pública.

Objetivos y alcance del análisis

El propósito central de este informe es ofrecer una medición precisa y verificable de la **rotación, mantenimiento y variación del personal zafral** de la Intendencia de Lavalleya en el cambio de administraciones departamentales.

La metodología adoptada considera que la **forma más efectiva de evaluar la continuidad o sustitución del personal** es comparar el **último año completo de una gestión** con el **primer año completo de la siguiente**. Este criterio permite observar con claridad los efectos de la transición administrativa sobre el empleo zafral, evitando distorsiones derivadas de períodos parciales o movimientos estacionales.

En este caso, se analizan en esta primera parte los períodos comprendidos entre el **26 de noviembre de 2019 y el 26 de noviembre de 2020** (último año de gobierno de la Sra. **Adriana Peña, le llamaremos P1 de ahora en adelante**) y el **27 de noviembre de 2020 al 26 de noviembre de 2021** (primer año de gobierno del Sr. **Mario García, le llamaremos P2 de ahora en adelante**).

El enfoque se centra exclusivamente en las **personas que participaron en funciones zafrales** durante esos períodos, identificando cuántas continuaron, cuántas no fueron

recontratadas y cuántas ingresaron por primera vez. Este tipo de análisis permite medir la magnitud real de la rotación de personal y la tasa de retención, indicadores que reflejan la estabilidad institucional y la eficiencia en la administración de los recursos humanos.

Es importante subrayar que el **objeto del presente estudio no es determinar la variación en la cantidad de plazas zafrales disponibles o presupuestadas**, sino exclusivamente analizar la **cantidad de personas efectivamente ocupando esas plazas**.

Por tanto, de este informe **no se desprende necesariamente** que hayan aumentado o disminuido las plazas zafrales en sí mismas, aunque los datos puedan sugerirlo. Las variaciones observadas reflejan **movimientos de personal**, no cambios estructurales en el número total de cupos o cargos disponibles.

En resumen, el alcance de este informe es **cuantitativo y comparativo**, enfocado en la dinámica de participación de las personas dentro del régimen zafral durante la transición 2019–2021, con el fin de ofrecer un insumo confiable para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la mejora continua de la gestión departamental.

Resultados principales

Los resultados que se presentan a continuación surgen del procesamiento y comparación de los registros de personal zafral correspondientes al último año de la administración de **Adriana Peña (P1: 6 de noviembre de 2019 - 26 de noviembre de 2020)** y al primer año de la administración de **Mario García (P2: 27 de noviembre de 2020 - 26 de noviembre de 2021)**.

El análisis permite observar tres indicadores clave para evaluar la dinámica del personal en la transición de gobierno:

1. La **tasa de retención**, que mide la continuidad del personal.
2. La **pérdida neta relativa**, que refleja la variación total en la cantidad de personas vinculadas.
3. El **índice de rotación combinada** (*churn rate*), que cuantifica el movimiento global de ingresos y salidas.

Estos indicadores, analizados en conjunto, permiten dimensionar con precisión el alcance real de la rotación de personal y comparar el comportamiento de las distintas administraciones.

a. Tasa de retención del personal zafral

La **tasa de retención** mide el porcentaje de trabajadores del período anterior que continuaron desempeñando funciones en el período siguiente.

De un total de **1.210 personas** que integraban el personal zafral en el último año de la gestión de Adriana Peña, **435 continuaron** trabajando durante el primer año de la gestión de Mario García. Esto equivale a una **tasa de retención del 36,0%**, lo que implica que **solo 3 de cada 10 trabajadores** mantuvieron su vínculo laboral tras la transición administrativa.

El **64% restante (775 personas)** no fue recontratado, representando una pérdida de continuidad significativa incluso entre gobiernos del mismo partido político.

♦ *Interpretación:*

Este indicador refleja una rotación de personal de magnitud excepcional, que interrumpió la continuidad de más de la mitad del personal zafral en un corto período. Aun tratándose de una transición interna dentro del Partido Nacional, los datos muestran un cambio profundo en la composición del personal, con posibles efectos en la estabilidad laboral, la capacitación acumulada y la eficiencia operativa.

Figura 1

Distribución del personal zafral del Período 1 según continuidad en el Período 2.

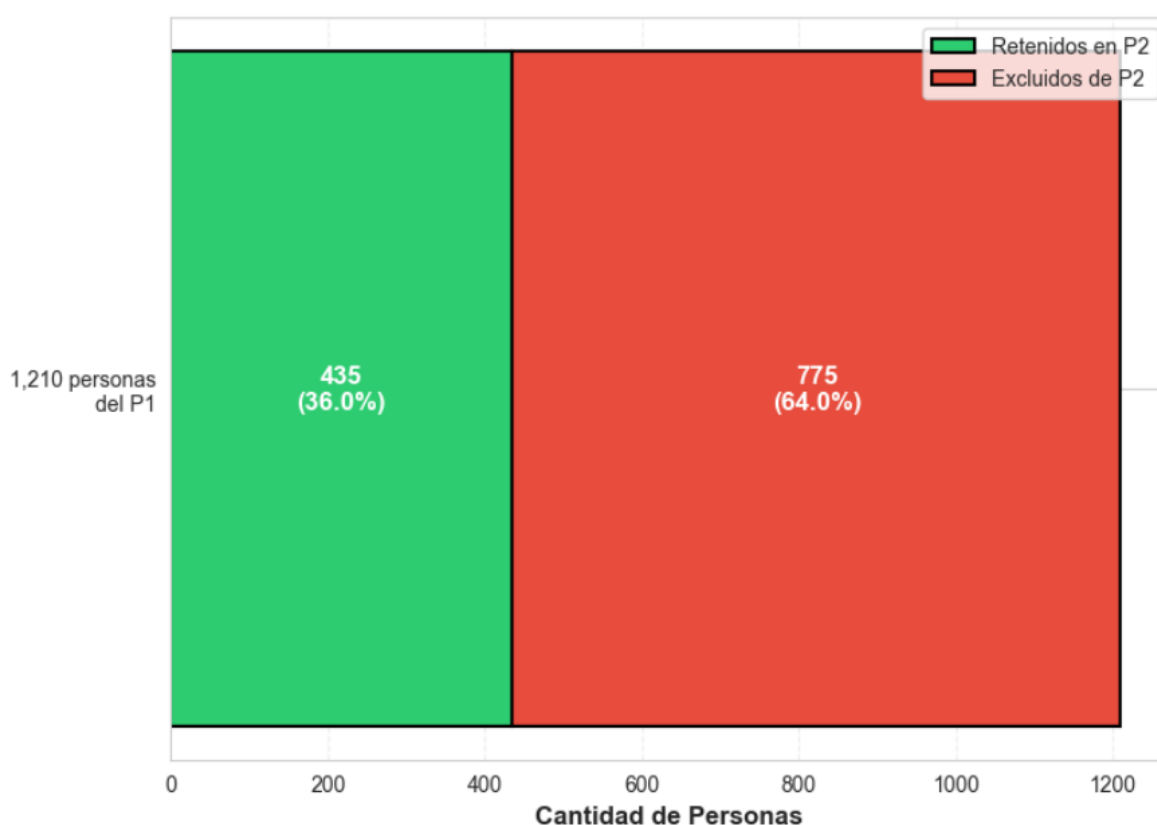


Figura 2

Destino del personal zafral del Período 1.

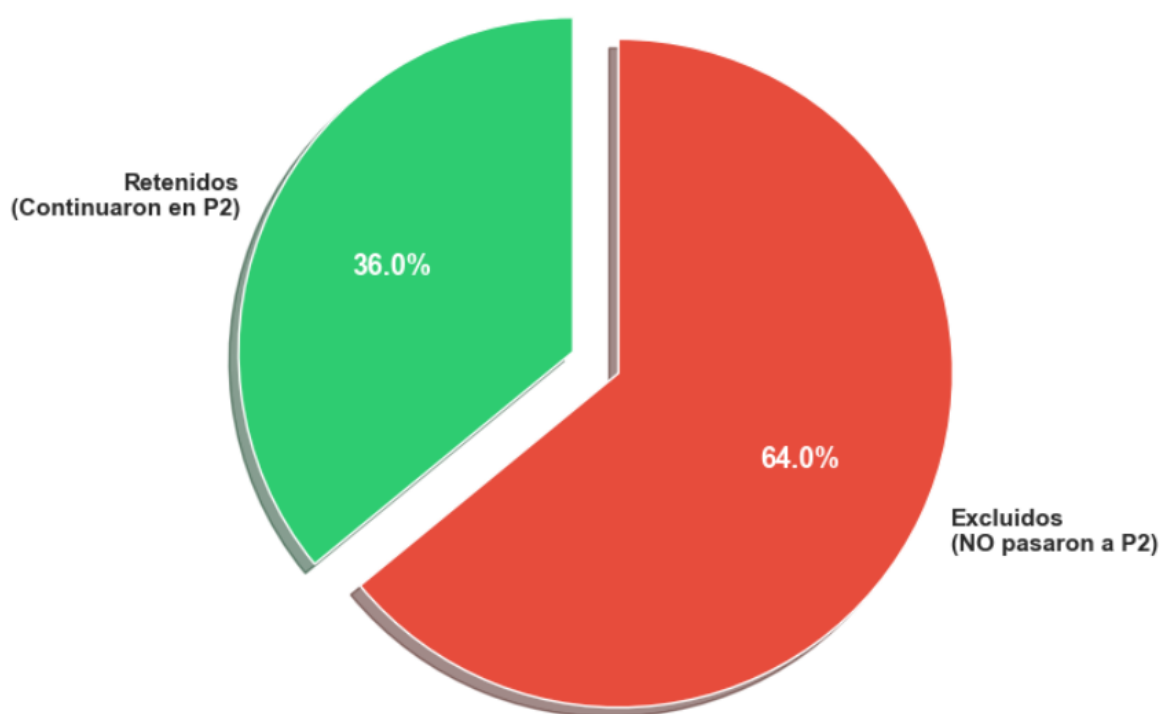
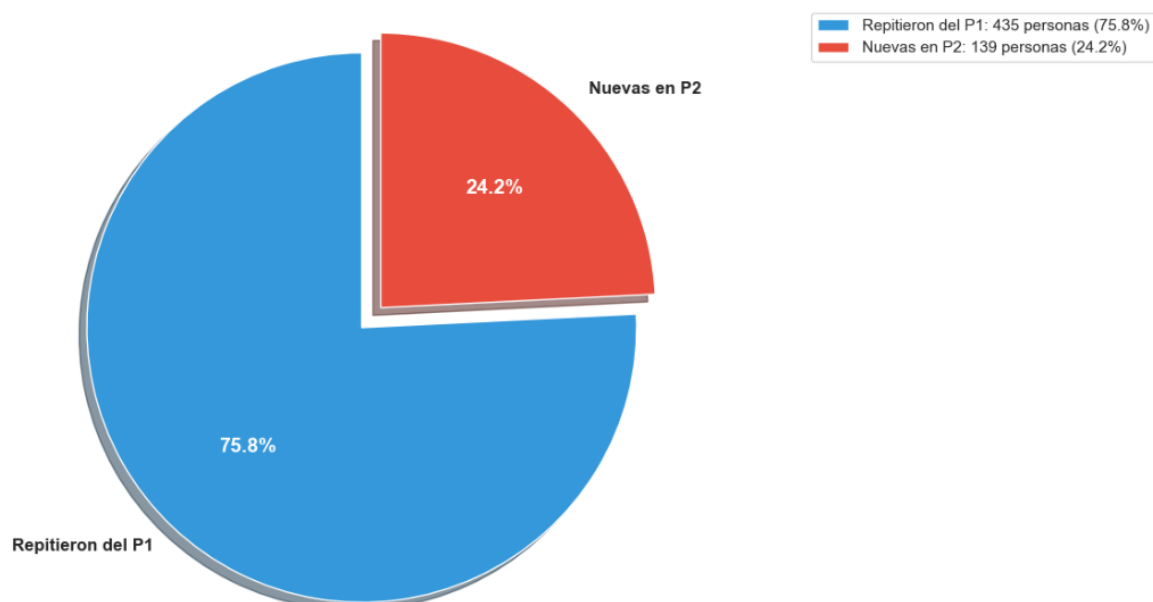


Figura 3

Composición del personal zafral en el Período 2 (27/11/2020 – 26/11/2021).



Nota. El gráfico muestra la composición del personal zafral durante el primer año de la administración Mario García, distinguiendo entre quienes repetían vínculo con la administración anterior y quienes ingresaron por primera vez.

Del total de 574 personas registradas, 435 (75,8%) provenían del período previo —es decir, continuaron desde la gestión de Adriana Peña— y 139 (24,2%) fueron incorporaciones nuevas.

Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos internos de la Dirección de Hacienda de la Intendencia de Lavalleja (2019–2021), conforme a la Ley N.º 18.331 de Protección de Datos Personales. Los datos fueron procesados de forma agregada y anonimizada por el equipo técnico de gestión de personal.

b. Pérdida neta relativa

La **pérdida neta relativa** permite medir la variación global en la cantidad de personas empleadas entre un período y otro.

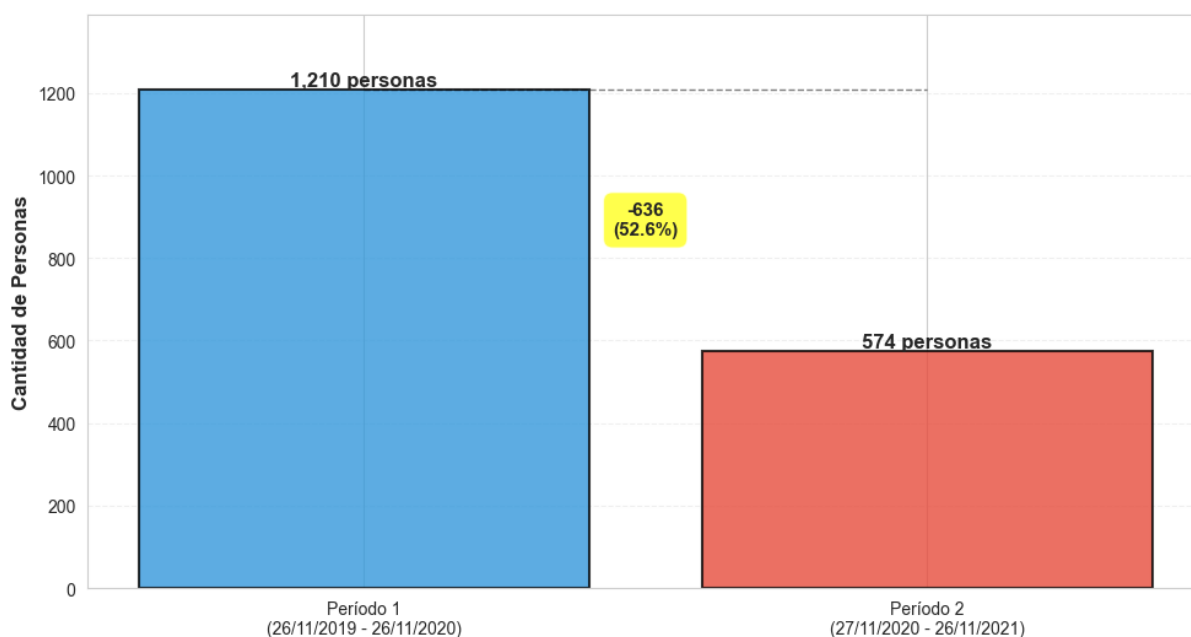
Durante la transición analizada, la plantilla total pasó de **1.210 personas a 574**, lo que representa una **reducción del 52,6%** en el número de trabajadores zafrales. En términos simples, **más de la mitad del personal del período anterior dejó de formar parte de la Intendencia** durante los primeros meses de la nueva administración.

♦ Interpretación:

Este resultado indica que la reducción no fue marginal, sino estructural. En apenas un año, el total de personas desempeñando funciones bajo régimen zafral se redujo a menos de la mitad. Este nivel de contracción evidencia un proceso de recambio masivo que, en su momento, no generó una instancia pública de análisis o debate institucional.

Figura 4

Comparación de personal zafral entre períodos consecutivos: variación del 52,6 %.



c. **Índice de rotación combinada (*churn rate*)**

El **índice de rotación combinada**, conocido como *churn rate*, permite medir el volumen total de movimiento de personal —salidas e ingresos— en relación al tamaño promedio de la plantilla.

$$\text{churn rate} = \frac{(\text{separaciones} + \text{nuevas incorporaciones})}{\text{promedio de personal en los dos periodos}}$$

$$\text{Promedio de personal} = \frac{(1.210 + 574)}{2} = \frac{1.784}{2} = 892$$

$$\text{Churn} = \frac{(775 + 139)}{892} = \frac{914}{892} = 1,0247 = 102,47\%$$

Durante la transición 2019–2021, se registraron **775 separaciones** y **139 nuevas incorporaciones**, sobre un promedio de **892 personas** activas entre ambos periodos. El resultado es un **churn rate del 102,5%**, lo que significa que **el número total de movimientos superó el tamaño promedio del personal municipal**.

En otras palabras, el volumen de cambios equivalió a **renovar completamente la plantilla promedio de funcionarios zafrales en un solo año.**

♦ *Interpretación:*

Este indicador sintetiza de forma contundente la magnitud de la rotación ocurrida en la transición 2019–2020. El hecho de que el churn supere el 100% implica que, en términos operativos, la totalidad del personal fue reemplazada a lo largo del período.

Frente a esa experiencia, la actual gestión departamental muestra una diferencia radical: la **estabilidad del personal** y la **minimización de ceses innecesarios** se han convertido en principios rectores de la política de recursos humanos.

Síntesis de los tres indicadores

Indicador	Cálculo	Resultado	Interpretación
Tasa de retención	435 / 1.210	36,0%	Solo 3 de cada 10 trabajadores continuaron.
Pérdida neta relativa	$(574 - 1.210) / 1.210$	-52,6%	Se redujo más de la mitad del personal total.
Índice de rotación combinada (churn)	$(775 + 139) / 892$	102,5%	Se renovó completamente la plantilla promedio.

En conjunto, estos datos confirman que la transición entre 2019 y 2020 implicó un recambio total del personal zafral municipal.

La comparación con el actual gobierno, que presenta un número ínfimo de no renovaciones, evidencia una **gestión mucho más estable, previsible y respetuosa de los vínculos laborales existentes.**

Análisis interpretativo general

Los resultados obtenidos permiten establecer un contraste claro entre dos modelos de gestión del personal zafral en la Intendencia de Lavalleja.

Durante la transición comprendida entre el último año de la administración **Adriana Peña (P1)** y el primer año de la administración **Mario García (P2)**, se registró una **rotación de personal de magnitud estructural**. La tasa de retención fue de apenas **36%**, la **pérdida neta relativa** alcanzó un **-52,6%**, y el **índice de rotación combinada (churn)** superó el **100%**, lo que implica que la totalidad del personal promedio fue reemplazada en el lapso de un año.

Estas cifras reflejan una política de recomposición total del personal zafral, aun tratándose de una transición entre intendentes del mismo partido político. La magnitud del recambio produjo un corte significativo en la continuidad de los equipos de trabajo y en la transferencia

de experiencia operativa, afectando directamente la estabilidad laboral de cientos de familias lavallejinas.

La actual administración ha optado por un enfoque de gestión **prudente, previsible y basado en evidencia**, donde cada decisión sobre el personal responde a criterios técnicos y presupuestales, no a impulsos políticos ni a revanchismos.

La estabilidad del personal no solo fortalece la justicia laboral, sino que también mejora la **eficiencia institucional**: la continuidad de trabajadores capacitados reduce tiempos de adaptación, evita pérdidas de conocimiento y permite mantener la calidad de los servicios municipales.

Desde una perspectiva social, este enfoque impacta positivamente en los niveles de **empleo y confianza local**, al garantizar que los vínculos laborales dependan de la calidad del trabajo y no de los cambios políticos. La Intendencia de Lavalleja reafirma así su compromiso con un modelo de gestión **centrado en las personas, en la transparencia y en la sustentabilidad del empleo público**.

En conclusión, los indicadores comparativos permiten afirmar que el actual gobierno departamental ha corregido de manera responsable las prácticas de rotación excesiva heredadas de periodos anteriores. El proceso de revisión del personal se ha desarrollado dentro de los marcos legales, con sensibilidad social y con una clara vocación de continuidad administrativa.

La evidencia respalda un hecho incuestionable: Lavalleja pasó de un ciclo de **rotación total del personal zafral** a una etapa de **estabilidad y madurez institucional**. Este cambio no solo mejora la gestión, sino que también envía una señal clara de respeto hacia los trabajadores y hacia toda la comunidad departamental.

Evolución reciente del personal eventual (2021–2025)

El seguimiento de los periodos posteriores a la transición actual permite observar **una tendencia contradictoria y carente de coherencia estratégica** en la evolución del personal eventual de la Intendencia de Lavalleja.

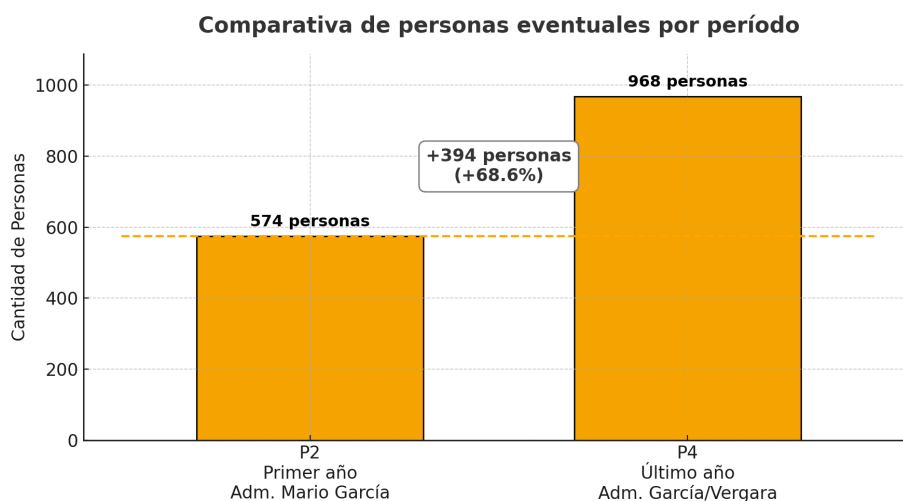
Tras la drástica reducción aplicada por la administración **Mario García** en su primer año de gobierno (2020–2021), que implicó una pérdida de más de la mitad del personal zafral, los años siguientes muestran un **crecimiento acelerado y poco planificado** del número de trabajadores.

Entre el primer año de García (P2) y el último año del ciclo político que encabezó junto a Herman Vergara (P4: 12/07/2024 al 11/07/2025), la cantidad de **personas que fueron al menos una vez contratadas bajo régimen eventual durante cada año** pasó de **574 a 968**, lo que supone un **incremento del 68,6 % (+394 personas)**.

Lejos de representar una mejora en la eficiencia de la gestión, este aumento evidencia **no solo una expansión significativa del gasto en personal**, sino también **un mayor nivel de rotación de trabajadores por año**, reflejando la ausencia de criterios técnicos estables para la administración de los recursos humanos.

Figura 5

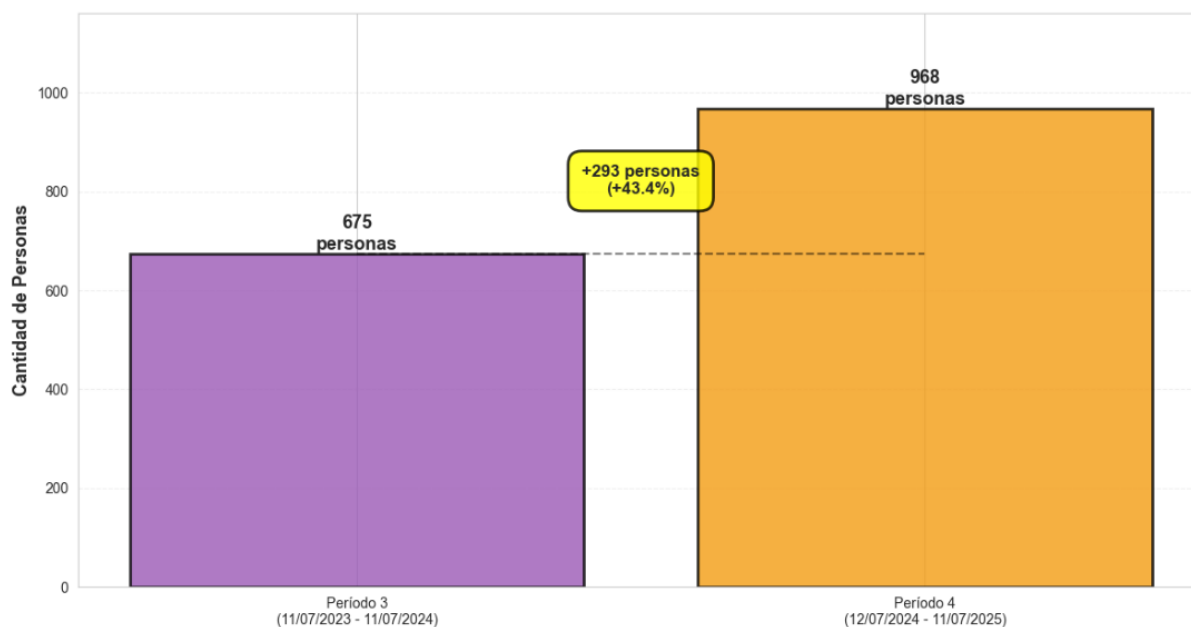
Evolución del personal eventual 2020–2025: comparación entre el primer año de gestión de Mario García y el último de la administración pasada.



El dato más revelador es que el incremento más pronunciado se produjo precisamente en el **último año de gestión, coincidente con el ciclo electoral**, cuando el personal eventual creció un **43,4 % (+293 personas)** en apenas doce meses.

Figura 6

Comparación del personal eventual: Período 3 (11/07/2023 - 11/07/2024) vs Período 4 (12/07/2024 - 11/07/2025)



Esta coincidencia temporal sugiere que el crecimiento no respondió a una planificación institucional, sino a **factores coyunturales y políticos**, reproduciendo una práctica histórica: **el uso del empleo zafral como herramienta electoral y no como instrumento de gestión pública**.

A nivel presupuestal, la evolución 2023–2025 muestra un **retroceso en la disciplina fiscal** alcanzada en los años previos, mientras que a nivel institucional refleja una **debilidad de control y supervisión** en el manejo del personal eventual.

No existen evidencias de que durante ese período se hayan incorporado nuevas áreas de servicio, programas sociales o proyectos que justifiquen semejante aumento de plantilla.

En síntesis, la evolución reciente del personal eventual bajo las administraciones de **García y Vergara** confirma un **manejo errático, reactivo y electoralizado** de los recursos humanos, que comprometió la coherencia presupuestal y la credibilidad institucional de la Intendencia.

Frente a esa dinámica, la actual administración encabezada por **Daniel Ximénez** ha optado por un enfoque diametralmente opuesto: **racionalizar sin destruir, ordenar sin perseguir**, y garantizar que cada contratación responda a una **necesidad real de servicio y no a un cálculo político**.

En apenas tres meses, se ha logrado mantener la estabilidad del personal, limitar las no renovaciones a casos excepcionales y sentar las bases para una política de empleo eventual **más técnica, transparente y sostenible**.

Anexo 1. Análisis de comportamiento del personal en el cierre del ciclo anterior (2025)

Figura 1

Comparación entre Enero 2025 vs Julio 2025

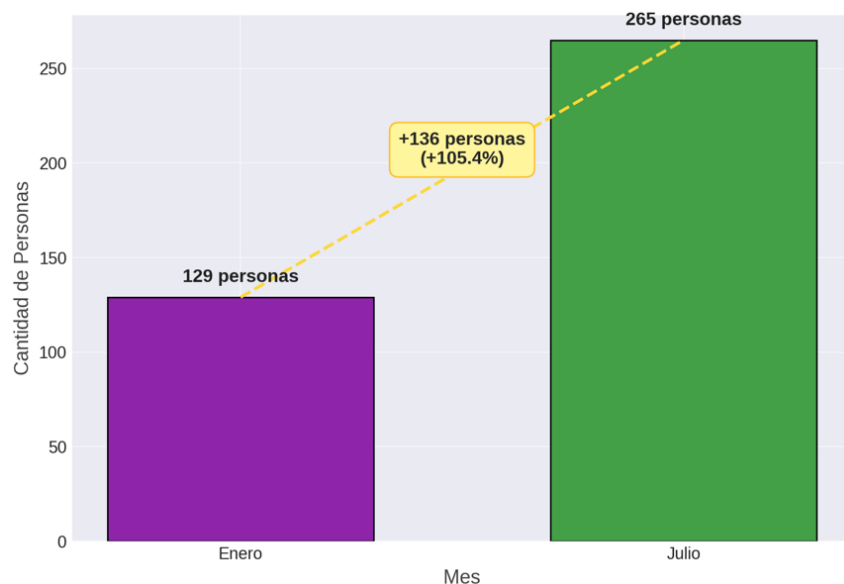
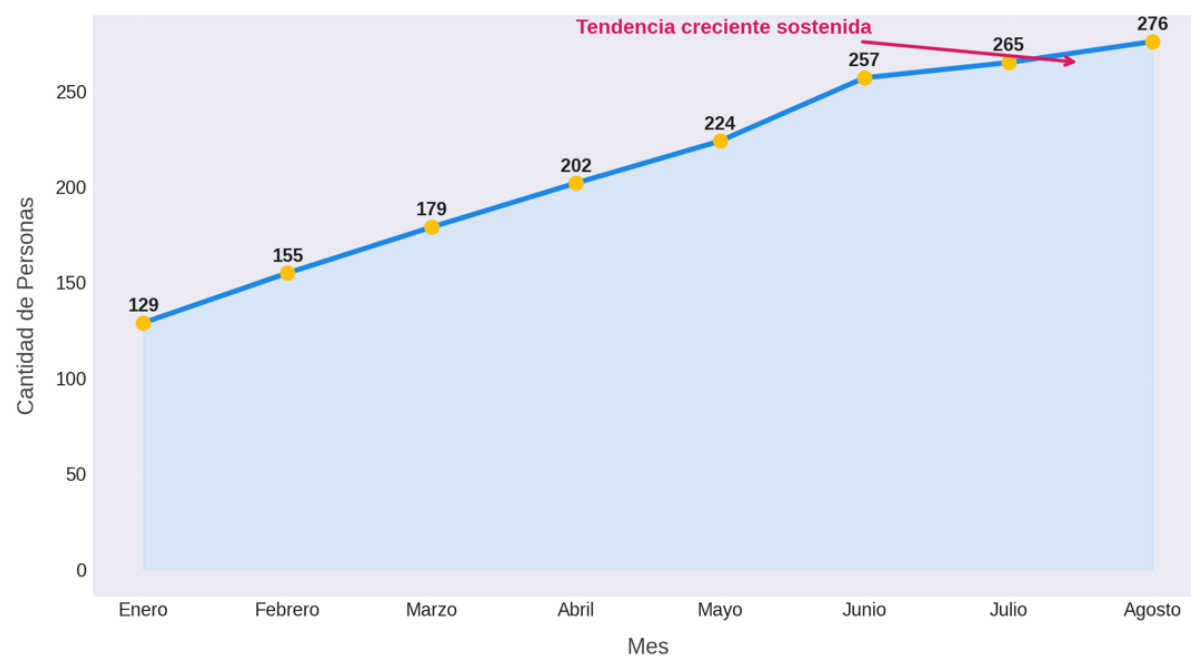


Figura 2

Evolución del Personal Zafra con Interrupciones durante 2025



Incremento sostenido hacia el cierre del período

Como indica la Figura 1 de este anexo, el análisis comparativo entre los meses de enero y julio de 2025 muestra un aumento del 105,4 % en la cantidad de zafrales con interrupción, pasando de 129 personas en enero a 265 en julio.

Este crecimiento de +136 trabajadores se produce en el tramo final de la administración anterior y no responde a la creación de nuevos programas ni ampliaciones funcionales, sino que coincide temporalmente con el avance de la campaña electoral departamental.

El indicador utilizado se centra exclusivamente en los zafrales con interrupción, es decir, aquellos contratos que se renuevan o suspenden de forma periódica y que por lo tanto reflejan las variaciones reales de la plantilla activa.

Según registros internos de la Dirección de Hacienda, existen además unos 303 zafrales sin interrupción que permanecen estables a lo largo del año.

Por esa razón, este análisis se focaliza en el componente variable, que es el que mejor permite observar el comportamiento dinámico del empleo eventual.

Interpretación institucional

Según puede observarse en la Figura 2, esta serie temporal muestra el aumento sostenido entre enero y julio de 2025, que duplicó prácticamente la cantidad de zafrales activos con interrupción, lo que constituye un crecimiento de magnitud excepcional en un período de solo seis meses.

Este fenómeno sugiere un uso intensivo del empleo eventual durante la etapa final del gobierno anterior, vinculado a factores coyunturales más que a necesidades estructurales de la gestión.

La comparación con los primeros meses de la administración actual —en los que se observa una estabilización y contención del crecimiento— refuerza la hipótesis de que la expansión previa tuvo un carácter electoral y transitorio.

En términos presupuestales, esta dinámica implicó un incremento significativo de la masa salarial y de las cargas administrativas, cuyos efectos fueron absorbidos por la gestión entrante.

Desde una perspectiva de gobernanza y transparencia, los datos demuestran la importancia de mantener un control técnico sobre la contratación zafral, asegurando que los aumentos de personal respondan a necesidades reales de servicio y no a coyunturas políticas o electorales.

Simulación de la tendencia proyectada del personal zafral con interrupciones (Modelo ARIMA)

El siguiente ejercicio tiene como objetivo simular cómo se habría comportado la cantidad de zafrales con interrupciones durante el segundo semestre de 2025 si se hubiera mantenido la misma tendencia de contrataciones observada en la administración anterior.

Para realizar esta proyección se utilizó un modelo estadístico conocido como ARIMA (AutoRegressive Integrated Moving Average), una herramienta ampliamente empleada en economía, finanzas y planificación pública para estimar la evolución futura de una serie temporal a partir de sus propios datos históricos.

¿Qué hace el modelo ARIMA?

En términos sencillos, el modelo ARIMA observa cómo ha venido creciendo o disminuyendo una variable en el tiempo —en este caso, la cantidad de personas contratadas como zafrales con interrupción— y, basándose en ese patrón, estima los valores más probables para los meses siguientes.

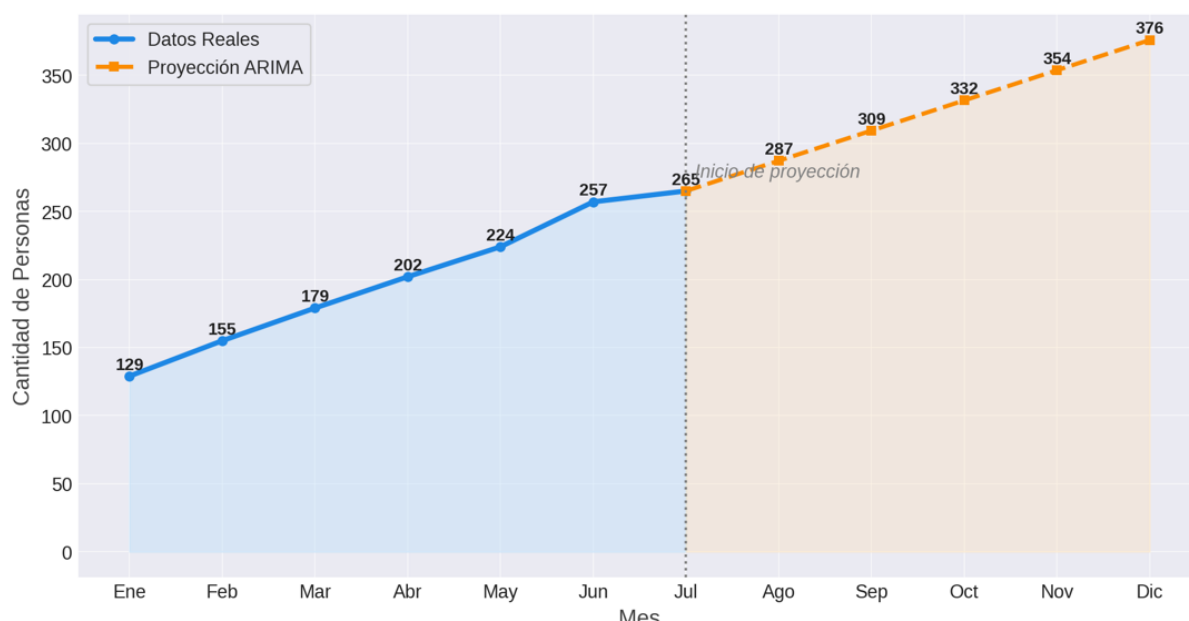
No se trata de “adivinar el futuro”, sino de prolongar matemáticamente la tendencia existente para ver qué habría ocurrido si nada hubiera cambiado en la política de contratación. Es un enfoque similar al que utilizan los organismos internacionales o los ministerios de economía cuando proyectan inflación, empleo o crecimiento del PIB.

¿Por qué hacer esta simulación?

El objetivo de este cálculo no es predecir el número exacto de personas que se hubieran contratado, sino mostrar el comportamiento esperado del empleo zafral con interrupciones si se mantenía el mismo ritmo de expansión observado hasta julio de 2025. Esta simulación permite distinguir claramente la tendencia heredada de la evolución posterior bajo la nueva gestión, y medir cuánto del aumento respondía a una inercia previa y cuánto a decisiones nuevas.

Figura 3

Proyección del personal zafral con interrupciones para el segundo semestre de 2025 (Modelo ARIMA)



Resultados de la proyección

El modelo proyecta que, de haberse mantenido la tendencia anterior, la cantidad de zafrales con interrupciones habría seguido creciendo durante el segundo semestre de 2025, alcanzando aproximadamente:

Mes	Proyección ARIMA
Agosto	287
Septiembre	309
Octubre	332
Noviembre	354
Diciembre	376

Esto implicaría un incremento de aprox 42 % entre julio y diciembre, prolongando el crecimiento acelerado que caracterizó el cierre del periodo anterior.

Interpretación institucional

Este ejercicio econométrico resulta útil porque permite separar la dinámica política del comportamiento estadístico real.

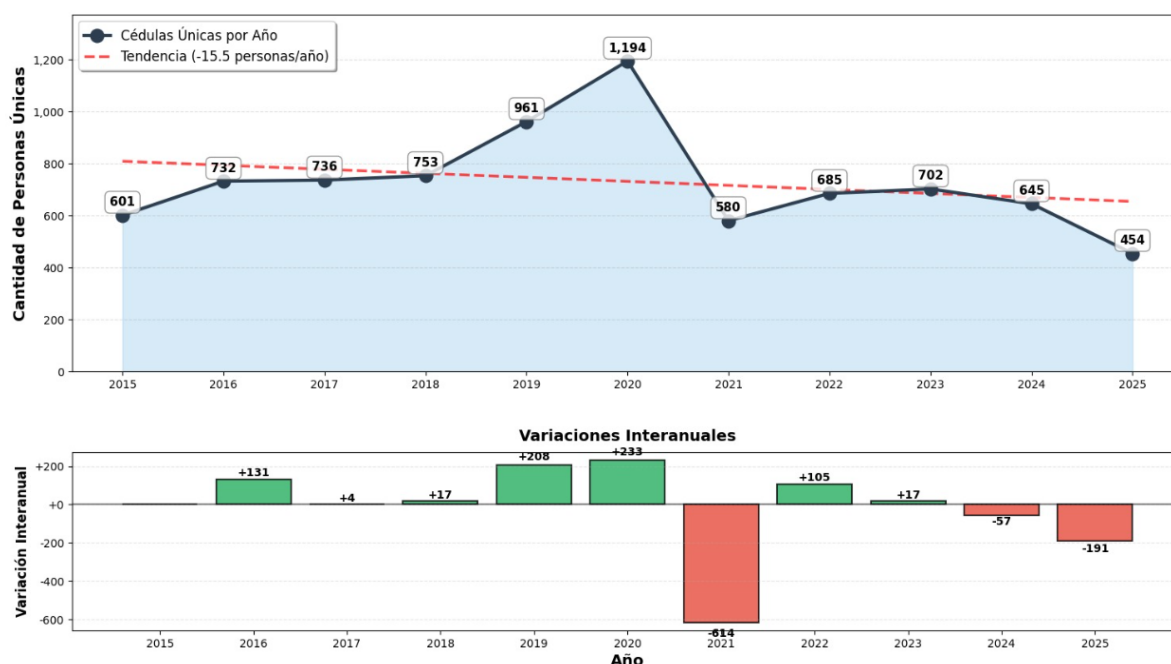
Si el crecimiento proyectado hubiera continuado sin correcciones, la cantidad de personal zafral con interrupciones habría alcanzado niveles históricamente altos hacia fin de año, generando mayores presiones presupuestales.

El análisis confirma que la actual administración actuó con responsabilidad al cortar una tendencia de expansión sostenida, iniciando en cambio una etapa de ordenamiento y estabilización del empleo eventual.

Anexo 2. Proyección de la tendencia del personal eventual y reconstrucción del comportamiento histórico (2015–2025)

Figura 1

Serie temporal de Personal Eventual por año (2015-2025)



Análisis de la serie temporal anual (2015–2025)

Los datos presentados en la Figura 1 de este anexo reflejan la cantidad total de personas que fueron contratadas bajo régimen zafral al menos una vez durante cada año entre 2015 y 2025.

Es importante destacar que este indicador no representa el número fijo de zafrales activos de forma simultánea, sino la cantidad acumulada de individuos que tuvieron participación en algún momento del año.

Por lo tanto, las variaciones observadas entre años no necesariamente implican aumentos o reducciones reales de plantilla, sino que también pueden deberse a procesos de rotación del personal, cambios en la duración de los contratos, o diferencias en la cantidad de convocatorias zafrales realizadas.

Los datos fueron obtenidos directamente de la base de datos de cómputos de la Intendencia de Lavalleja (IDL), que mantiene un registro continuo y sin interrupciones desde enero de 2015.

Este seguimiento permite reconstruir con precisión la evolución de la cantidad de personas vinculadas bajo régimen eventual a lo largo de la última década.

La serie evidencia una tendencia general levemente descendente ($-15,5$ personas por año), pero con picos claramente coincidentes con los cierres de administración.

El año 2020 destaca como el punto más alto de todo el período, con 1.194 personas que desempeñaron funciones zafrales en algún momento del año. Este aumento se dio en el final de una gestión extendida por la pandemia, cuando las elecciones departamentales fueron postergadas y se concentraron decisiones administrativas en un contexto extraordinario.

Posteriormente, 2021 registra una caída abrupta (-614 personas), reflejando el recambio total de personal con la asunción de la nueva administración.

A partir de allí se observa una recuperación progresiva durante 2022–2024, y finalmente, en 2025, aunque el año aún no ha concluido, vuelve a advertirse un aumento en los meses previos al cierre de período, lo que mantiene la lógica cíclica ya registrada en años anteriores.