



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS
Y DE ADMINISTRACIÓN



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (UDELAR)

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN

**Especialización en Gestión Financiera en
Instituciones Públicas**

Trabajo Final

**Tema: Análisis de los vínculos laborales en los
Gobiernos Departamentales de Montevideo y Salto**

Autores: Cra. Adriana Astraldi

Cra. Lorena Ballet

Cra. Karina Machado

Cra. Lucía Moreira

TUTORA: Profa. Mag. Cra. Mariana Lacaño

COORDINADORA: Profa. Mag. Cra. Gabriela Pintos

Montevideo

URUGUAY

2026

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer especialmente a la Profa. Mag. Cra. Mariana Lacaño por acompañarnos en este proceso con dedicación y compromiso. Su orientación, sus observaciones y su disposición para guiarnos en cada etapa fueron fundamentales para avanzar y fortalecer este trabajo. Valoramos profundamente su apoyo y el tiempo que nos brindó a lo largo de todo este recorrido.

Asimismo, agradecemos al Ministro del Tribunal de Cuentas de la República, Cr. Enrique Cabrera, y a la Auditora del Tribunal de Cuentas de la República en la Intendencia de Salto, Cra. Andrea Peralta, por su disposición y generosidad al concedernos las entrevistas, cuyos aportes resultaron de gran valor para enriquecer el análisis desarrollado.

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo, realizado en el marco de la Especialización en Gestión Financiera en Instituciones Públicas de la UdelaR, analiza las modalidades de vinculación laboral en las Intendencias de Montevideo y Salto, con especial énfasis en la expansión de los vínculos tercerizados (particularmente los arrendamientos de servicios) y su impacto sobre las garantías laborales en comparación con los funcionarios públicos. La gestión del empleo público constituye un componente central de la gestión financiera estatal, no solo por la relevancia desde el punto de vista presupuestal del Grupo 0 Servicios Personales, sino también por su influencia en la continuidad institucional y en el cumplimiento efectivo de los derechos laborales.

El estudio se sustenta en el análisis del marco normativo uruguayo, la revisión de literatura académica y el relevamiento de información para ambas administraciones departamentales. Los resultados muestran que, aunque Montevideo y Salto combinan funcionarios presupuestados con diversas formas de contratación no permanente, presentan diferencias en la estabilidad y composición de su fuerza laboral. En ambos casos, la tercerización se mantiene como práctica extendida en servicios operativos, generando desigualdades en términos de estabilidad, remuneración y acceso a derechos laborales. El trabajo aborda las particularidades que surgen entre la normativa vigente y su implementación en la práctica, y examina sus implicancias para la gestión del empleo público a nivel departamental.

PALABRAS CLAVE

Arrendamiento de servicios; derechos laborales; empleo público; gestión financiera pública; gobiernos departamentales; Montevideo; normativa laboral uruguaya; precarización laboral; Salto; tercerización; vínculos laborales.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.....	1
2. JUSTIFICACIÓN.....	1
3. IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS.....	2
3.1. OBJETIVO GENERAL.....	2
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	2
3.2.1. Identificar y sistematizar los tipos de vínculos laborales de acuerdo a la clasificación de la ONSC.....	2
3.2.2. Analizar el nivel de cumplimiento de los derechos laborales en los gobiernos departamentales objeto de estudio.....	2
3.2.3. Determinar principales riesgos y desafíos asociados.....	2
3.2.4. Examinar y sistematizar información estadística actual respecto de los vínculos laborales (altas, bajas, continuidad de políticas).....	2
4. METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES.....	2
5. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO.....	3
5.1. DEFINICIÓN DE VÍNCULO FUNCIONAL, FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y NO FUNCIONARIOS PÚBLICOS.....	3
5.2. CLASIFICACIÓN DE VÍNCULOS LABORALES SEGÚN ONSC (2024).....	4
5.3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL EMPLEO PÚBLICO.....	5
5.4. REGULACIÓN APLICABLE.....	6
6. RESULTADOS.....	8
6.1. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE ACUERDO AL INFORME DE LA ONSC “VÍNCULOS LABORALES CON EL ESTADO ALTAS Y BAJAS 2024”.....	9
6.1.1. Distribución de los vínculos laborales en los gobiernos departamentales (2024)....	9
6.1.1.1. Distribución de los vínculos laborales en la IM (2024).....	10
6.1.1.2. Distribución de los vínculos laborales en la IdS (2024).....	12
6.1.2. Distribución de los vínculos laborales por franja etaria en los gobiernos departamentales (2024).....	13
6.1.3. Peso del empleo público departamental sobre la población ocupada y total.....	14
6.1.4. Distribución de los funcionarios por escalafón en las Intendencias de Montevideo y Salto (2024).....	14
6.1.5. Modalidades de ingreso de los funcionarios y no funcionarios en las Intendencias de Montevideo y Salto (2024).....	16
6.2. EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS VÍNCULOS LABORALES EN LAS INTENDENCIAS DE MONTEVIDEO Y SALTO (2020–2024), SEGÚN DATOS DE LA ONSC.....	16
6.2.1. Evolución de la composición de vínculos laborales en la IM (2020-2024).....	17
6.2.2. Evolución de la composición de los vínculos laborales en la IdS (2020–2024).....	17
6.2.3. Resumen comparativo de la composición de los vínculos laborales entre ambas Intendencias.....	18
6.2.4. Distribución de los vínculos laborales por género en las Intendencias de Montevideo y Salto (2020–2024).....	18
6.3. EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS VÍNCULOS LABORALES EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES, SEGÚN DATOS DE LA ONSC.....	19
6.4. RESULTADOS PARA LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO: MARCO NORMATIVO Y DATOS RELEVADOS POR EL PROPIO ORGANISMO.....	20
6.4.1. Marco normativo y lineamientos de gestión de recursos humanos en la IM	

(2021–2025).....	20
6.4.2. Análisis descriptivo de los vínculos laborales de los funcionarios en la IM (2025)....	22
6.4.3. Análisis descriptivo de los vínculos laborales de los pasantes y becarios en la IM (2025).....	25
6.5. RESULTADOS PARA LA IDS A PARTIR DE DATOS RELEVADOS POR EL PROPIO ORGANISMO.....	28
6.6. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS.....	30
7. DISCUSIÓN.....	33
8. LIMITACIONES.....	35
9. CONCLUSIONES.....	37
10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	39
11. APÉNDICE.....	41
A: TABLAS.....	41
B: FIGURAS.....	45
C: CUESTIONARIO UTILIZADO EN LAS ENTREVISTAS.....	46
12. ANEXO.....	48
1: TABLAS.....	48

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

En las últimas décadas, las administraciones públicas uruguayas han incorporado diferentes modalidades de tercerización para la prestación de servicios. Este fenómeno, inicialmente concebido como una herramienta para mejorar la eficiencia administrativa, reducir costos y flexibilizar la gestión, ha adquirido relevancia en varios gobiernos departamentales. En este sentido, el Instituto Cuesta Duarte señala que la tercerización, la intermediación, la subcontratación de personal y el suministro de mano de obra son prácticas que se han verificado con frecuencia en Uruguay desde fines del siglo pasado y comienzos del actual (Instituto Cuesta Duarte, 2023). Asimismo, desde una perspectiva jurídica, Rosenbaum Carli (2021) analiza la tercerización en el Uruguay como un fenómeno relevante tanto en el ámbito público como privado, destacando los desafíos que estas modalidades plantean en materia de delimitación de responsabilidades y protección de los derechos laborales. Complementariamente, los informes de la Oficina Nacional del Servicio Civil (en adelante ONSC), evidencian la heterogeneidad de los vínculos laborales existentes en el sector público, al distinguir entre funcionarios públicos y no funcionarios públicos en los registros administrativos oficiales, lo que constituye la base empírica para el análisis desarrollado en el presente trabajo (ONSC, 2024).

En este contexto, el análisis del presente trabajo se centra en la relación entre la modernización administrativa y la aparente precarización del empleo público, considerando el marco jurídico vigente y su aplicación concreta a nivel departamental. Se busca determinar en qué medida las políticas de tercerización afectan la equidad interna, la estabilidad laboral y la calidad del empleo en el ámbito de la gestión pública local.

2. JUSTIFICACIÓN

El análisis de los vínculos laborales en los Gobiernos Departamentales de Montevideo y Salto resulta de especial relevancia, dado que las erogaciones vinculadas a remuneraciones y cargas legales constituyen una de las principales partidas del presupuesto público y refleja, al mismo tiempo, el modo en que se materializan los derechos laborales dentro de la administración.

Comprender cómo se estructuran, gestionan y regulan los distintos tipos de vínculos permite evaluar no solo su impacto económico, sino también su adecuación a los principios de legalidad, equidad, mérito y estabilidad, que orientan el empleo público.

Asimismo, este análisis pretende aportar insumos para la formulación de políticas de empleo público que integren la dimensión financiera y jurídica, favoreciendo la sostenibilidad presupuestal y la transparencia en la administración.

3. IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS

3.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar de manera comparada, los vínculos laborales en el período 2020–2024 en los gobiernos departamentales de Salto y Montevideo, desde la perspectiva de los derechos laborales y las condiciones de empleo en las diferentes formas de contratación.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.2.1. Identificar y sistematizar los tipos de vínculos laborales de acuerdo a la clasificación de la ONSC.

3.2.2. Analizar el nivel de cumplimiento de los derechos laborales en los gobiernos departamentales objeto de estudio.

3.2.3. Determinar principales riesgos y desafíos asociados.

3.2.4. Examinar y sistematizar información estadística actual respecto de los vínculos laborales (altas, bajas, continuidad de políticas).

4. METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES

La metodología utilizada para el desarrollo del presente trabajo se basó en la combinación de técnicas de análisis documental, revisión bibliográfica y procesamiento de información institucional, con el propósito de comprender la estructura y el funcionamiento de los vínculos laborales en los gobiernos departamentales de Montevideo y Salto, así como su evolución en el período de análisis. En este sentido, la investigación adoptó un enfoque mixto, integrando un análisis cualitativo centrado en el estudio de la normativa vigente y un abordaje cuantitativo orientado a la exploración de datos estadísticos, lo que permitió describir y comparar las distintas modalidades de vinculación laboral.

En lo que respecta al análisis cuantitativo, se examinaron de manera sistemática los informes de Vínculos Laborales – Altas y Bajas elaborados por la ONSC correspondientes al período 2020–2024, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N.º 18.046 (2005), así como la normativa municipal aplicable a dichos vínculos. Este análisis permitió identificar y caracterizar los vínculos funcionales existentes en ambas intendencias, así como las diferencias en la proporción de funcionarios presupuestados, contratos permanentes, zafrales, becarios, pasantes y las modalidades de tercerización, y reconocer patrones en la fuerza laboral según género, edad, escalafón y mecanismos de ingreso. En relación con el año 2025, se logró

recolectar información mensual sobre los vínculos laborales de la Intendencia de Montevideo (en adelante IM). Dichos datos son parciales y se incluyen con fines descriptivos y exploratorios, dado que al momento de comenzar la elaboración del presente trabajo el año se encontraba en curso. No fue posible acceder a información de igual periodicidad y nivel de desagregación para la Intendencia de Salto (en adelante IdS).

Asimismo, se realizó un relevamiento de fuentes secundarias centrado en la normativa nacional y departamental vinculada al empleo público y a la tercerización, incluyendo leyes, decretos, estatutos, normas de personal y resoluciones de las Intendencias de Montevideo y Salto. Este análisis se complementa con la revisión de documentación institucional interna, organigramas, información presupuestal, llamados y normativa específica.

Finalmente, se llevaron a cabo entrevistas con informantes calificados de carácter exploratorio con el objetivo de relevar información cualitativa sobre las modalidades de vinculación laboral, los procesos de gestión de personal y las condiciones de trabajo, así como de complementar y contextualizar el análisis de la información cuantitativa disponible.

A partir del análisis realizado, fue posible obtener la información necesaria para comprender las características de los vínculos laborales en los gobiernos departamentales objeto de estudio, identificar similitudes y diferencias entre ambas administraciones, y evaluar el impacto de las modalidades de tercerización en relación con los principios de mérito, estabilidad y equidad que orientan el empleo público.

5. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

5.1. DEFINICIÓN DE VÍNCULO FUNCIONAL, FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y NO FUNCIONARIOS PÚBLICOS

El vínculo funcional es “la relación jurídica existente entre una persona y la Administración al amparo de una norma legal expresa. La persona puede poseer o no la calidad de funcionario público, dependiendo del tipo de vínculo laboral que tenga con la Administración” (ONSC, 2024, p.4).

De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley N° 17.060 y el Artículo 175 del Código Penal, se reputan funcionarios públicos a toda persona que desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporario, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en la Administración Central, en un Ente Autónomo, en un Servicio Descentralizado, en un Gobierno Departamental o en una persona pública no estatal.

Asimismo, “los funcionarios públicos son las personas que mantienen una relación estatutaria con la Administración, integrando cargos previstos en el presupuesto y sujetos al régimen jurídico público” (ONSC, 2024).

Según la Ley Orgánica Municipal, “son funcionarios municipales aquellos que ocupan cargos en la Administración Departamental, desempeñando funciones en relación de sujeción especial bajo un régimen estatutario de derecho público” (Ley N° 9.515, 1935).

En este marco, los funcionarios públicos:

- integran cargos presupuestados o estatutarios,
- se rigen por normas de derecho público,
- acceden mediante procedimientos de mérito y transparencia,
- gozan de estabilidad,
- forman parte de la carrera administrativa municipal.

A diferencia del funcionario estatutario, los no funcionarios públicos son personas que prestan servicios al estado mediante vínculos contractuales de naturaleza civil, laboral o comercial, sin integrar la estructura permanente ni estar sujetos al régimen estatutario municipal.

Estos vínculos incluyen becarios, pasantes, contratos laborales privados, arrendamientos de obra, arrendamientos de servicios, contratos a término, convenios con organismos y otras formas de trabajo no comprendidas en el estatuto.

“Los no funcionarios públicos son personas vinculadas mediante mecanismos contractuales (becas, pasantías, arrendamientos o contratos laborales) que no integran el estatuto del funcionario” (ONSC, 2024).

5.2. CLASIFICACIÓN DE VÍNCULOS LABORALES SEGÚN ONSC (2024)

Funcionarios públicos (por tipo de vínculo):

- Presupuestado
- Provisorio
- Efectivo policial/militar superior
- Contrato policial/militar subalterno
- Contrato permanente / de función pública
- Contrato de función pública (Art. 7 Ley N° 19.996)
- Contrato de trabajo (Art. 92 Ley N° 19.121)

- Zafra / Eventual
- Docente efectivo
- Docente interino
- Docente suplente
- Otros

No funcionarios públicos (por tipo de vínculo):

- Becario
- Pasante
- Arrendamiento de obra
- Arrendamiento de obra con organismos internacionales
- Arrendamiento de servicios
- Arrendamiento de servicios con organismos internacionales
- Contrato laboral
- Contrato a término
- Otros

5.3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público en nuestro país se rige por un conjunto de principios fundamentales, los cuales son reconocidos y se encuentran regulados tanto en la normativa en la materia, estatutos, presupuesto, legislación laboral, entre otros, como por la doctrina y la práctica administrativa. Dentro de estos principios destacan los de legalidad, equidad, mérito y estabilidad.

El principio de legalidad se encuentra respaldado por la normativa vigente, debiendo ampararse estrictamente en la misma, garantizando que el ingreso, permanencia y cese de los funcionarios se realice de acuerdo a los procedimientos formales y de forma transparente.

Por su parte, el principio de equidad busca asegurar a través de la normativa reglamentaria la igualdad entre todas las personas que llevan a cabo la función pública.

En lo que respecta al principio de mérito busca garantizar que los cargos deban proveerse mediante mecanismos objetivos, como los concursos o llamados abiertos, en los cuales se evalúan la idoneidad y las competencias.

Por último, el principio de estabilidad protege al funcionario público frente a ceses arbitrarios e impulsa condiciones de seguridad laboral que permitan la continuidad en el servicio público.

5.4. REGULACIÓN APLICABLE

El análisis de los vínculos laborales en los gobiernos departamentales exige comprender el entramado jurídico que regula tanto el empleo público directo, como las distintas modalidades de contratación que se han extendido durante las últimas décadas. Para los fines de este trabajo, es necesario considerar estas formas de vinculación (que incluyen arrendamientos de servicios, contratos con empresas tercerizadas y programas de intermediación laboral) las cuales se encuentran atravesadas por pilares normativos: el Estatuto del Funcionario Municipal de la IM, el Texto Ordenado Municipal 2006 y modificativos de la IdS, la Ley N.º 18.251 sobre responsabilidad solidaria del contratante y la Ley N.º 18.099 sobre intermediación y suministro de mano de obra. Cada una de estas normas cumple una función distinta dentro del sistema laboral, pero en conjunto permiten evaluar hasta qué punto las Intendencias garantizan los derechos de quienes trabajan bajo esquemas tercerizados, especialmente en comparación con los funcionarios públicos presupuestados.

El Estatuto del Funcionario Municipal de la IM constituye la base jurídica del empleo público departamental, el cual se encuentra compilado en el Volumen III del Digesto Municipal, que se encuentra dividido en una sección legislativa y una parte reglamentaria. Este estatuto establece el régimen de ingreso mediante concursos o procedimientos de selección, los derechos y obligaciones del personal, las normas de carrera administrativa y los mecanismos de evaluación y disciplinarios. A diferencia de los vínculos tercerizados, los funcionarios estatutarios cuentan con estabilidad laboral protegida, procedimientos claros para ascensos y traslados, y acceso a una amplia gama de beneficios institucionales que incluyen licencias, régimen de salud, protección en caso de enfermedad o accidente y participación en instancias de negociación colectiva. Este marco genera una relación de empleo regulada por el derecho público, con un fuerte componente de continuidad institucional y garantías especiales que distinguen al funcionario del trabajador privado.

El Texto Ordenado Municipal 2006 de la IdS y sus modificativos, constituyen la base jurídica que define los derechos, deberes y obligaciones del funcionario municipal. Sin embargo, su aplicación no se ha mantenido estática, en el período reciente, la articulación entre el estatuto tradicional y los convenios colectivos celebrados con la organización sindical (ADEOMS) ha dado lugar a una actualización práctica del régimen funcional. Estos acuerdos han permitido precisar y operacionalizar disposiciones estatutarias en materia de estabilidad, carrera funcional y mecanismos de ingreso. Uno de los ejes centrales del régimen vigente es la garantía de estabilidad laboral para aquellos funcionarios que hayan accedido al empleo municipal mediante procedimientos formales, tales como concursos o sorteos públicos, y que cumplan requisitos mínimos de antigüedad (4 años) y calificaciones satisfactorias de desempeño. El régimen

estatutario contempla asimismo un conjunto de derechos laborales y beneficios que inciden directamente en las condiciones de trabajo. Entre ellos se destacan la licencia anual reglamentaria, los días de descanso especiales y determinadas primas o compensaciones asociadas a condiciones específicas de labor. Estas previsiones no sólo reconocen particularidades propias del trabajo municipal, sino que también contribuyen a garantizar estándares mínimos en materia de bienestar laboral.

Complementariamente, la Ley N.º 18.099 establece un régimen de responsabilidad solidaria para los casos de subcontratación, intermediación y suministro de mano de obra, buscando impedir que empleadores (públicos o privados) eludan sus obligaciones laborales a través de terceros. La norma determina que el “principal” responde solidariamente por salarios, aportes a la seguridad social y demás créditos laborales generados por el contratista o intermediario. Esto significa que, aunque la relación directa exista entre el trabajador y la empresa prestadora de servicios, el organismo contratante puede ser considerado corresponsable en caso de incumplimientos.

La expansión de la tercerización ha introducido formas de trabajo que ya no se desarrollan bajo el estatuto, sino bajo contratos civiles o comerciales. Esto plantea interrogantes jurídicos que son atendidos en parte por la Ley N.º 18.251, una norma esencial para comprender la protección (o la falta de ella) de los trabajadores tercerizados. Esta ley establece que cuando una empresa presta servicios para otra, la entidad contratante es responsable solidariamente por los créditos laborales y de seguridad social generados durante la ejecución del contrato, siempre que exista subcontratación o suministro de mano de obra. En términos prácticos, esto significa que una intendencia que contrata una empresa de limpieza, vigilancia o mantenimiento no puede desentenderse completamente de las obligaciones laborales de esa empresa: si el empleador privado incumple, la administración puede verse obligada a responder. La ley busca desalentar prácticas de tercerización abusiva, pero su lógica sigue siendo reparadora más que preventiva: actúa cuando se produce un incumplimiento, no antes.

Por otro lado, dentro del análisis de las distintas formas de contratación que emplean los gobiernos departamentales, es fundamental considerar el marco jurídico que ordena la participación de empresas privadas en tareas que apoyan la gestión municipal. Cuando una intendencia incorpora prestadores externos para cubrir funciones operativas, técnicas o de soporte institucional, no solo firma un contrato de servicios: también integra a trabajadores que, si bien dependen de un empleador privado, desarrollan su actividad dentro del ámbito público. Esta situación exige contar con garantías mínimas que aseguren condiciones laborales adecuadas y compatibles con los estándares que deben regir en la administración pública. En este contexto, el Decreto N.º 475/005, del 14 de noviembre de 2005, establece una normativa esencial en el ámbito de la contratación pública estatal uruguaya. La norma dispone que los pliegos de condiciones

(generales o particulares) utilizados para la contratación de empresas que prestan servicios al Estado deben incorporar cláusulas que garanticen condiciones mínimas de empleo para los trabajadores que ejecutan dichos servicios, a efectos de no vulnerar el principio de responsabilidad estatal en materia de contratación, lo que afecta tanto la legalidad del contrato como la calidad del servicio prestado. Esta obligación comprende tanto el cumplimiento de leyes, convenios colectivos y laudos vigentes, como normas de higiene, seguridad y salud en el trabajo.

Para los gobiernos departamentales, que operan como entes públicos con potestad de contratar servicios para apoyo de funciones institucionales (por ejemplo: limpieza, vigilancia, mantenimiento, servicios de apoyo), este decreto resulta relevante porque fija un marco normativo al cual deben sujetarse los pliegos para este tipo de contrataciones. Dispone que la responsabilidad por el cumplimiento de las cláusulas recaerá en la empresa contratista y, dependiendo del régimen, en el ente estatal contratante en términos de supervisión o garantía de cumplimiento.

Estos elementos elevan la importancia de que, incluso cuando se externalizan funciones u operaciones, la prestación del servicio no exime al Estado o la Intendencia, en este caso, de exigir condiciones laborales dignas para los trabajadores implicados.

Este decreto se complementa con otros instrumentos normativos relevantes en materia de subcontratación, intermediación y suministro de mano de obra (por ejemplo, la Ley N.º 18.099 y la Ley N.º 18.251), que apuntan a la responsabilidad solidaria del principal frente a los trabajadores tercerizados.

6. RESULTADOS

El presente apartado se desarrolla en concordancia con los objetivos definidos. Se exponen los resultados obtenidos a partir del análisis de los informes elaborados por la ONSC sobre los vínculos laborales en el Estado uruguayo. El foco se coloca en los Gobiernos Departamentales de Montevideo y Salto considerando: el año 2024, la evolución del período 2020–2024 y, cuando la información lo permite, resultados parciales correspondientes a 2025. El análisis se complementa con información administrativa relevada en las propias intendencias y con el examen de los marcos normativos vigentes.

Se describen la cantidad y composición de los vínculos de funcionarios y no funcionarios públicos, las distintas modalidades de vinculación, la distribución por género y franja etaria, el peso del empleo departamental sobre la población ocupada y total, la estructura por escalafón y las formas de ingreso. La presentación de los resultados adopta un enfoque descriptivo y comparativo, en consonancia con los criterios metodológicos y analíticos propios de los estudios sobre empleo público.

6.1. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE ACUERDO AL INFORME DE LA ONSC “VÍNCULOS LABORALES CON EL ESTADO ALTAS Y BAJAS 2024”

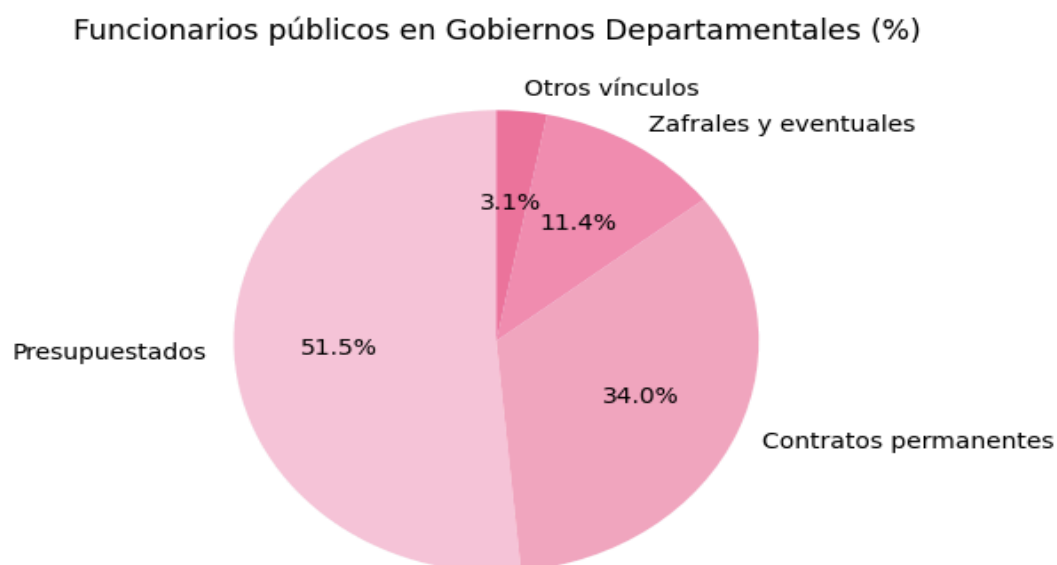
Se presentan los resultados correspondientes al año 2024, a partir del informe “*Vínculos Laborales con el Estado. Altas y Bajas 2024*” de la ONSC, con especial atención a la estructura y composición de los vínculos laborales en los Gobiernos Departamentales de Montevideo y Salto.

6.1.1. Distribución de los vínculos laborales en los gobiernos departamentales (2024)

De acuerdo con el último informe de la ONSC, “al 31/12/2024 se registran en el Estado Uruguayo 300.893 vínculos laborales de funcionarios públicos” (ONSC, 2024, p. 16). Respecto a los gobiernos departamentales los funcionarios públicos significaron 38.906 puestos de trabajo, lo que constituye un 12.93 % del total de funcionarios públicos del país. De ese total, un 51.5 % corresponde a presupuestados, un 34 % a contratos permanentes, 11.4 % a zafrales y eventuales y 3.1 % a otros vínculos de funcionarios públicos (ver **Figura 1**). Estos datos permiten visualizar con claridad el predominio del vínculo presupuestado (más del 50 %), seguido por contratos permanentes y un peso menor de zafrales y otros vínculos.

Figura 1:

Distribución porcentual de los vínculos laborales de funcionarios públicos en los gobiernos departamentales para el año 2024.



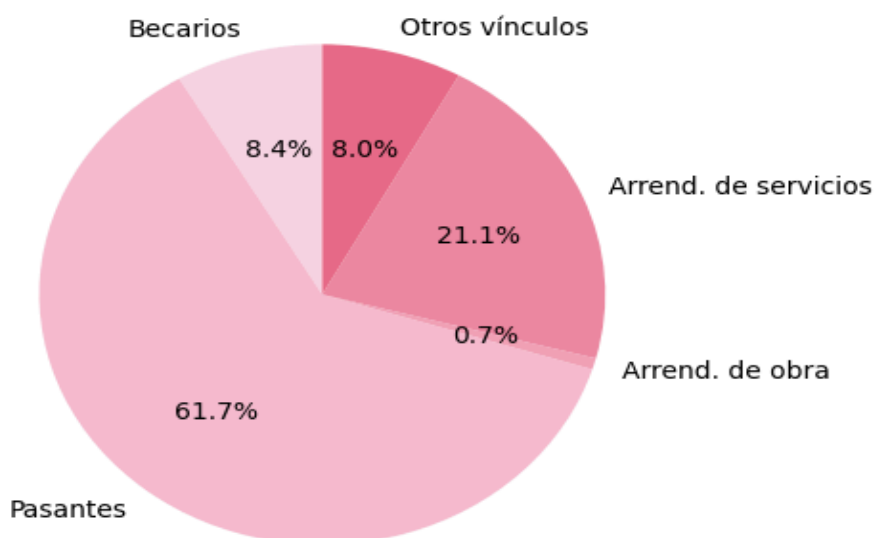
Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), *Vínculos laborales con el Estado. Altas y bajas 2024*.

Por otra parte, los vínculos que no tienen la calidad de funcionario público ascendieron a 12.903 para todo el Estado Uruguayo, siendo para los gobiernos departamentales 2.594 vínculos, lo que representa un 20.1 % de dicho total, de los cuales, un 8.44 % son becarios, un 61.72 % son pasantes, 0.73 % arrendamientos de obra, 21.09 % arrendamientos de servicios y 8.02 % otros vínculos (ver **Figura 2**). De acuerdo a este resultado, es posible destacar la fuerte concentración en pasantías y la relevancia de los arrendamientos de servicios, aspecto clave para el análisis de modalidades no estatutarias.

Figura 2:

Distribución porcentual de los vínculos laborales de no funcionarios públicos en los gobiernos departamentales para el año 2024

No funcionarios públicos en Gobiernos Departamentales (%)



Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), *Vínculos laborales con el Estado. Altas y bajas 2024*.

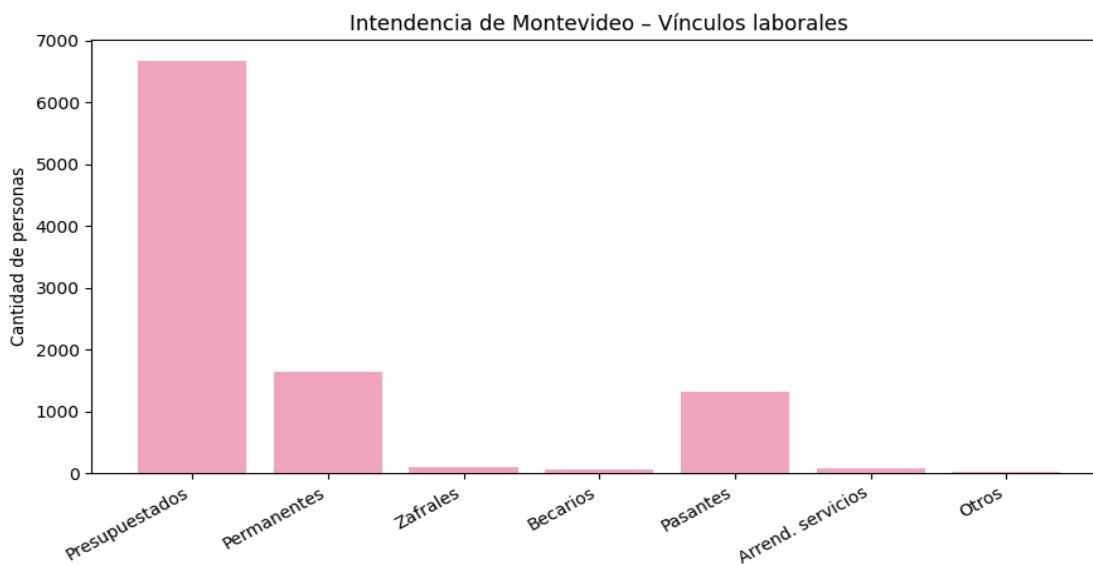
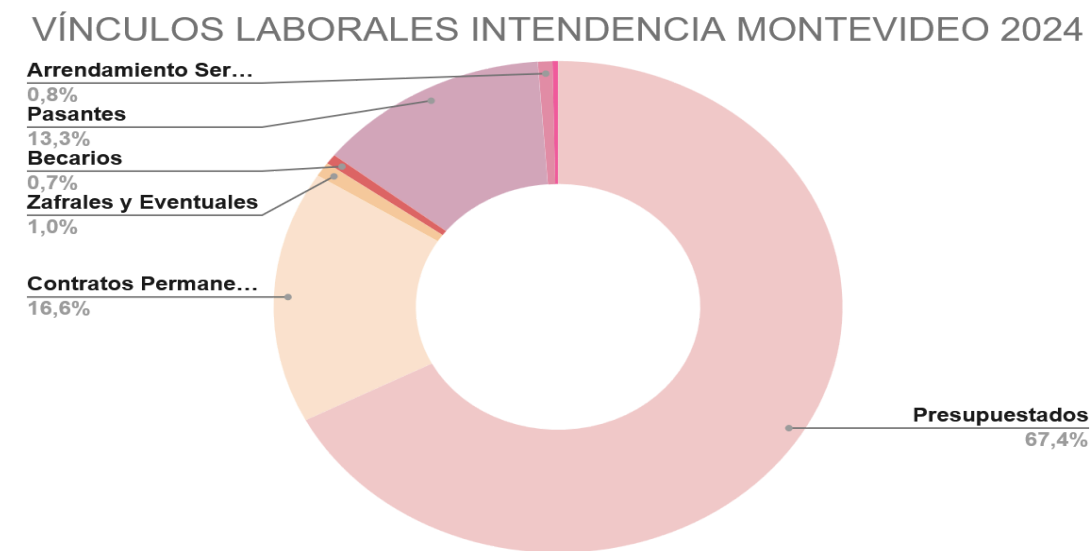
6.1.1.1. Distribución de los vínculos laborales en la IM (2024)

Para la IM, la cantidad de funcionarios públicos presupuestados era de 6.678 lo que equivale a un 67,4 % del total de funcionarios de esa Intendencia, 1.645 (16,6 %) permanentes y 95 (0,96 %) zafrales. Los no funcionarios públicos eran 66 (0,67 %) becarios, 1.315 (13,27 %) pasantes, 82 (0,83 %) arrendamientos de servicios y 31 (0,31 %) otros (ver **Figura 3**). Evidencia la centralidad

del personal presupuestado y, al mismo tiempo, la importancia cuantitativa de los pasantes dentro de los no funcionarios públicos.

Figura 3:

Distribución de los vínculos laborales en la IM, según tipo de vínculo.



Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), *Vínculos laborales con el Estado. Altas y bajas 2024.*

6.1.1.2. Distribución de los vínculos laborales en la IdS (2024)

En la IdS, los funcionarios presupuestados ascendían a 721 (38,35 %), los contratos permanentes a 648 (34,47 %) y los vínculos zafrales y eventuales a 449 (23,88 %). En cuanto a los no funcionarios públicos, se registraron 29 pasantes (1,54 %), correspondientes al programa “Yo Estudio y Trabajo” - INISA, 28 arrendamientos de servicios (1,49 %) y 5 vínculos clasificados como otros (0,27 %) (ver **Figura 4**).

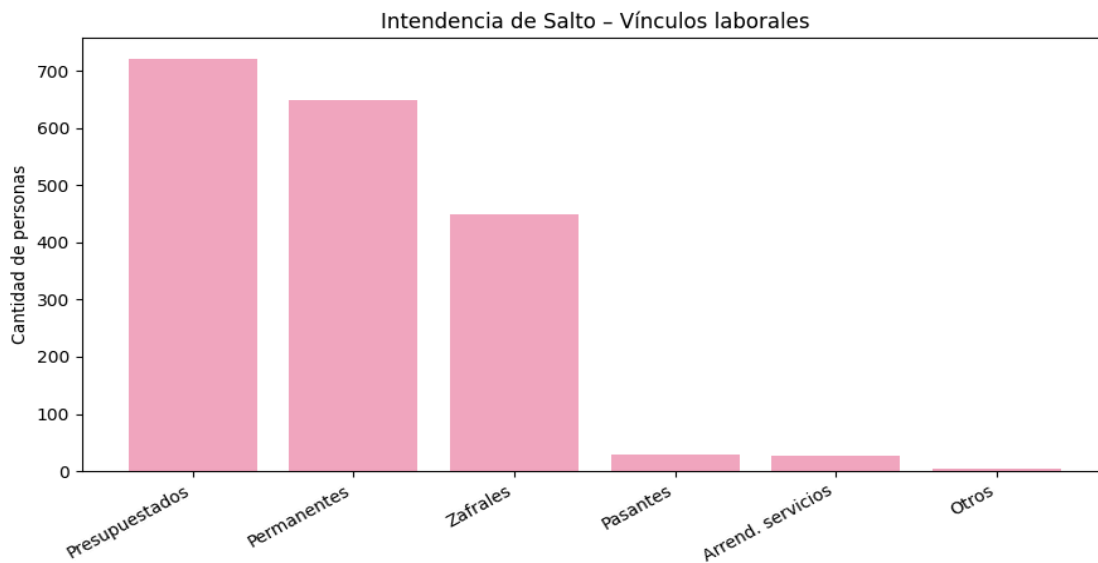
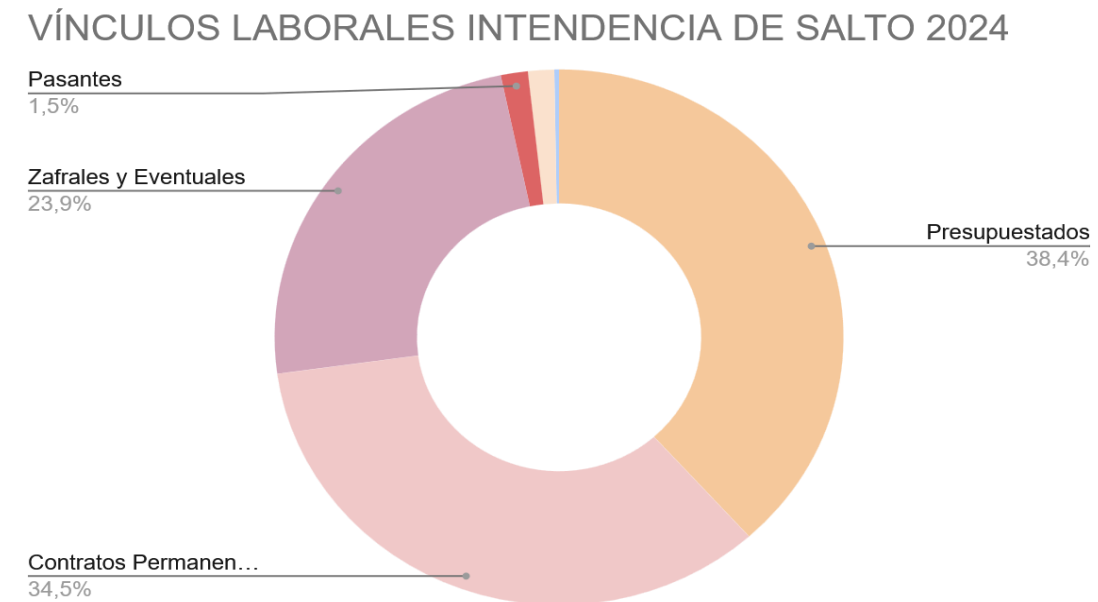
No obstante, esta información no resulta del todo consistente con lo expuesto en el Cuadro 4.6 “Arrendamientos de obras y servicios” de la Rendición de Cuentas, Ejercicio 2024, dado que en dicha instancia se incluyen 184 personas contratadas bajo el régimen de monotributo (Ley N.º 18.083 y MIDES) que prestan tareas de apoyo en distintas áreas de la Intendencia. Estos vínculos no fueron reportados como vínculos de no funcionarios públicos bajo la modalidad de arrendamiento de servicios en los registros remitidos a la ONSC.

La utilización de esta modalidad de contratación se registra a partir de la Rendición de Cuentas 2022, año en el que se comenzó a recurrir al arrendamiento de servicios por designación directa. A la fecha, una parte significativa de estos trabajadores continúa vinculada bajo esta modalidad o ha sido posteriormente incorporada como parte del funcionariado. Estas contrataciones no han sido objeto de observaciones relevantes por parte del Tribunal de Cuentas de la República (en adelante TCR) en los ejercicios considerados.

Desde el punto de vista remunerativo y de derechos laborales, se observa que los monotributistas contratados para tareas de apoyo percibían, según la Rendición de Cuentas 2024, una remuneración mensual de \$ 26.500, monto inferior al sueldo base del escalafón Servicios Auxiliares, grado 3, por 30 horas semanales (\$ 32.599,92 nominales), y sin acceso a beneficios tales como licencia reglamentaria, salario vacacional, aguinaldo, hogar constituido, asignaciones familiares, ni compensaciones por trabajo insalubre o nocturno. En el caso de los arrendamientos de servicios profesionales, las remuneraciones se fijaron en función de un equivalente al sueldo mínimo del escalafón Técnico Profesional, de acuerdo a la carga horaria o a las tareas asignadas.

Figura 4:

Distribución de los vínculos laborales en la IdS, según tipo de vínculo.



Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), *Vínculos laborales con el Estado. Altas y bajas 2024*

6.1.2. Distribución de los vínculos laborales por franja etaria en los gobiernos departamentales (2024)

El análisis de la distribución por franja etaria de los vínculos laborales en los gobiernos departamentales permite complementar los resultados, aportando elementos para comprender la

composición y dinámica del empleo público departamental. Siguiendo con los datos aportados por la ONSC para el año 2024, la franja etaria con más funcionarios públicos en los gobiernos departamentales es la de entre 50-59 años (30%), seguida por 40–49 años (28,3 %). Los grupos jóvenes (<20 y 20–29) tienen un peso reducido, lo que sugiere bajo recambio generacional. Para no funcionarios la franja entre 20-29 años representa el 59,6 % del total, le siguen los menores de 20 años, que concentran el 8,1 %, lo que es coherente si se tiene en cuenta que los no funcionarios incluyen a pasantes y becarios, con las primeras experiencias laborales o profesionales (ONSC, 2024, p.43 y 44).

De acuerdo a los datos de la **Tabla A1** del apéndice, en la IM, los funcionarios públicos se concentran mayoritariamente en la franja de 40 a 49 años (32,38 %), mientras que la presencia de menores de 30 años es marginal, lo que evidencia un bajo recambio generacional. En contraste, los no funcionarios se concentran casi exclusivamente en edades jóvenes, especialmente en el tramo 20–29 años (81,5 %), asociado principalmente a pasantías y becas.

En la IdS se observa un patrón similar: los funcionarios se concentran en edades medias y altas, especialmente entre 40 y 59 años, mientras que los no funcionarios presentan una mayor participación de personas jóvenes, aunque con una distribución más dispersa que en Montevideo. En conjunto, los datos refuerzan la idea de que los vínculos no funcionarios cumplen un rol de inserción laboral temprana, sin que ello implique necesariamente un acceso posterior a vínculos estables dentro de la carrera administrativa.

6.1.3. Peso del empleo público departamental sobre la población ocupada y total

Si analizamos el peso del empleo público, específicamente de los gobiernos departamentales estudiados, sobre la población ocupada y sobre la población total, para Montevideo un 1.47 % de la población ocupada y un 0.78 % de la población total son funcionarios. Para Salto un 3.11 % de la población ocupada y un 1.45 % de la población total son funcionarios.

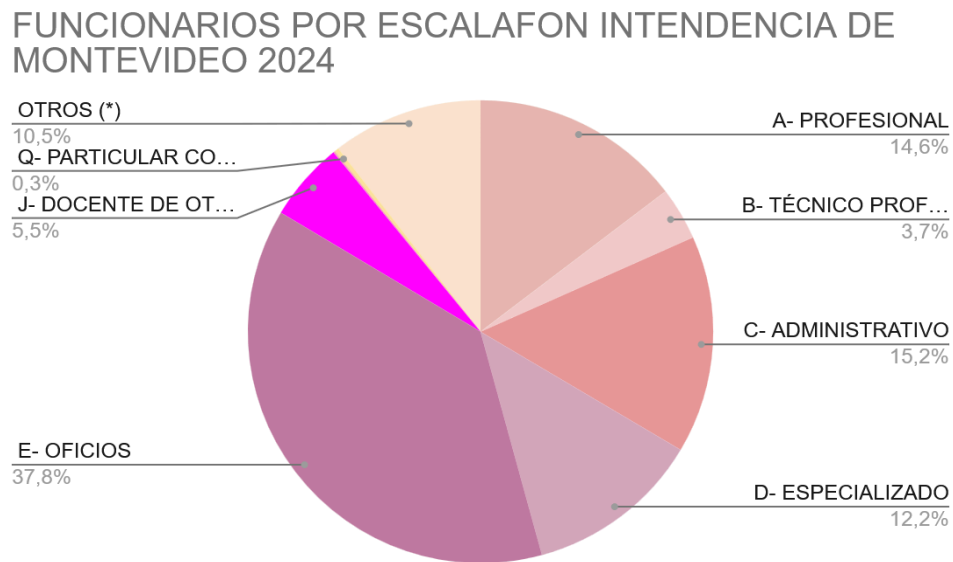
6.1.4. Distribución de los funcionarios por escalafón en las Intendencias de Montevideo y Salto (2024)

Como se puede observar en la **Figura 5**, en 2024, la IM presenta una estructura relativamente diversificada, aunque con predominio del escalafón E – Oficios, que concentra el 37,8 % de los funcionarios. Le siguen los escalafones C – Administrativo (15,2 %) y A – Profesional (14,6 %).

En la IdS, la estructura es marcadamente más concentrada: como muestra la **Figura 6**, el escalafón E – Oficios reúne el 55,8 % del total, seguido por C – Administrativo (21,4 %), mientras que los cargos profesionales representan apenas el 2,6 %.

Figura 5:

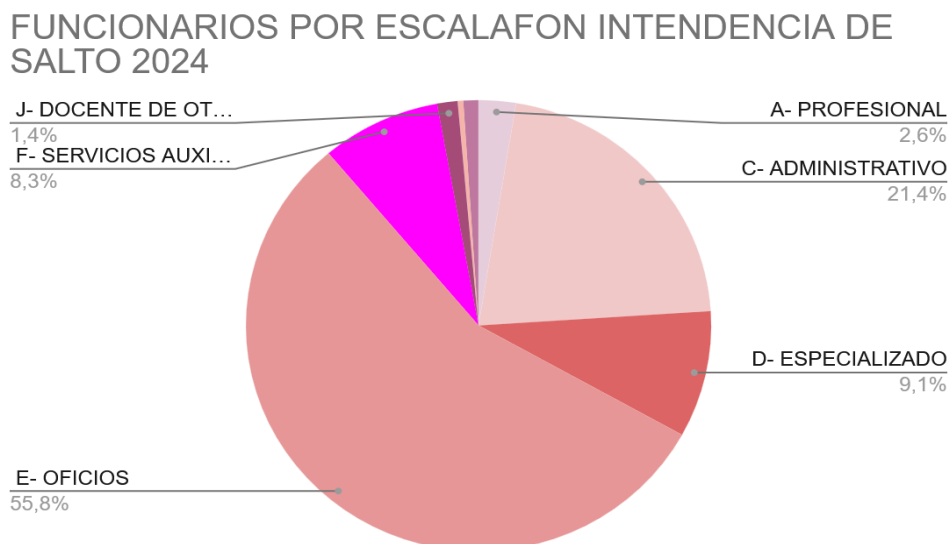
Distribución de funcionarios por escalafón en la IM.



Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), *Vinculos laborales con el Estado. Altas y bajas 2024*

Figura 6:

Distribución de funcionarios por escalafón en la IdS.



Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), *Vinculos laborales con el Estado. Altas y bajas 2024*.

6.1.5. Modalidades de ingreso de los funcionarios y no funcionarios en las Intendencias de Montevideo y Salto (2024)

Con respecto a la forma de ingreso de los funcionarios para el año 2024 de acuerdo al informe de la ONSC, en la IdS un 46 % ingresó por designación directa, 7.6 % por sorteo, 10.3 % por concurso de méritos y antecedentes, 26.5 % por concurso de oposición y méritos, 5.4 % por lista de aspirantes, 0.5 % por elección directa al igual que por otros mecanismos de ingreso, y un 3.2 % por transformación del vínculo. En la IM un 3.2 % ingresó por designación directa, 0.2 % por concurso de méritos y antecedentes, 82.7 % por concurso de oposición y méritos y un 13.9 % por transformación del vínculo. Notamos que para la IdS la forma de ingreso predominante es la designación directa, mientras que para la IM el concurso de oposición y méritos. Para las designaciones directas el Jerarca se ampara en el Artículo 275 numeral 5 de la Constitución de la República. A partir del 23 de diciembre de 2025 entró en vigencia la Ley 20.451 Aprobación de normas para la designación del personal presupuestado de los gobiernos departamentales, que regula el criterio de ingreso de funcionarios y otros tipos contractuales a las Intendencias. Tiene como objetivo establecer un criterio para que los concursos sean abiertos, en los que pueda participar toda la ciudadanía, permitiendo que hasta un 4 % de los ingresos sobre el total de la planilla de presupuestados quede a discreción del Jerarca.

Los ingresos de no funcionarios para la IdS se dieron por los siguientes mecanismos: 14.3 % por designación directa, 2.1 % por concurso de méritos y antecedentes, 4.1 % por concurso de oposición y méritos y 79.5 % por otros mecanismos de ingreso. Para la IM: 3.7 % por designación directa, 0.3 % por lista de aspirantes y 96 % por otros mecanismos de ingreso como ser convenios con instituciones. En este caso predomina el ingreso por otros mecanismos en ambos gobiernos departamentales.

6.2. EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS VÍNCULOS LABORALES EN LAS INTENDENCIAS DE MONTEVIDEO Y SALTO (2020–2024), SEGÚN DATOS DE LA ONSC

El análisis de los vínculos laborales en las Intendencias de Montevideo y Salto evidencia diferencias significativas tanto en la magnitud del empleo público como en la composición de las modalidades de vinculación, así como tendencias comunes en el período 2020–2024.

Para el año 2024 en la IM se registraban 9.912 vínculos de funcionarios públicos y 9.560 trabajadores, y en la IdS 1.880 vínculos y 1.877 trabajadores (ONSC 2024, tabla 7 p.29). Que el número de vínculos sea superior al de trabajadores, se explica por la acumulación, situación jurídica que permite tener más de una remuneración con cargo a fondos públicos. Estas son excepciones a lo previsto en el artículo 32 de la Ley 11.932 inciso 1 “Ninguna persona podrá

ocupar a la vez dos empleos públicos rentados ni percibir más de una remuneración con cargo a fondos públicos ya dependan de la Administración Nacional, ya de la Municipal, ya de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados u otros servicios de naturaleza estatal creados por ley, ya de una y otros, quedando en consecuencia prohibida la acumulación de sueldos en una misma persona sea con este título o con el de dieta, gratificación, pensión, emolumento u honorarios o cualquier otro título o concepto.”

6.2.1. Evolución de la composición de vínculos laborales en la IM (2020-2024)

En la IM se observa una predominancia de los vínculos de funcionarios públicos, aunque con una tendencia decreciente a lo largo del período analizado. Examinando los datos recogidos en la **Tabla A2** del apéndice, se constata que en 2020, los funcionarios públicos representaban el 90,28 % del total de vínculos, porcentaje que desciende a 84,93 % en 2024. Dentro de esta categoría, los funcionarios presupuestados constituyen el principal grupo, aunque su peso relativo se reduce progresivamente, pasando de 75,08 % en 2020 a 67,37 % en 2024.

Paralelamente, los contratos permanentes o de función pública muestran fluctuaciones, con un aumento relevante en 2021 y 2023, alcanzando en 2024 un 16,60 % del total de vínculos. Esta evolución sugiere una creciente utilización de modalidades contractuales distintas al presupuesto tradicional.

Asimismo, se destaca el incremento de los vínculos no funcionales, que pasan de representar 9,72 % en 2020 a 15,07 % en 2024. Dentro de este grupo, los pasantes adquieren un peso significativo, alcanzando el 13,27 % del total de vínculos en 2024, lo que indica una mayor presencia de modalidades formativas y temporales dentro de la estructura laboral de la Intendencia.

6.2.2. Evolución de la composición de los vínculos laborales en la IdS (2020–2024)

En contraste, observando la **Tabla A3** del apéndice, se advierte que la IdS presenta una estructura laboral más concentrada en la categoría de funcionario público, que se mantiene por encima del 96 % del total de vínculos durante todo el período, aunque con leves oscilaciones. En 2024, los funcionarios públicos representan el 96,70 % de los vínculos.

A diferencia de Montevideo, en Salto se observa una menor proporción de funcionarios presupuestados, que descienden de 40,48 % en 2020 a 38,35 % en 2024, y una presencia significativa de contratos permanentes o de función pública, que, si bien disminuyen en términos relativos, continúan representando una parte sustantiva del total (34,47 % en 2024).

Un aspecto relevante en la IdS es el crecimiento sostenido de los vínculos zafrales y eventuales, que aumentan de 5,88 % en 2020 a 23,88 % en 2024. Esta tendencia evidencia una creciente utilización de modalidades de carácter temporal, asociadas a necesidades estacionales o coyunturales, lo que puede implicar mayores niveles de inestabilidad laboral.

En cuanto a los vínculos no funcionales, su peso es significativamente menor que en Montevideo, alcanzando apenas el 3,30 % del total en 2024, con una participación marginal de pasantes y arrendamientos de servicios.

6.2.3. Resumen comparativo de la composición de los vínculos laborales entre ambas Intendencias

Desde una perspectiva comparativa, Montevideo presenta una estructura laboral más diversificada, con una mayor participación de vínculos no funcionales y modalidades formativas, mientras que Salto mantiene un modelo más concentrado en el empleo funcional, aunque con un crecimiento relevante de los vínculos zafrales y eventuales.

En ambos casos, se observa una reducción relativa del peso de los funcionarios presupuestados, lo que sugiere una transformación en las formas tradicionales de empleo público departamental. Sin embargo, las estrategias difieren: Montevideo tiende a incorporar modalidades no funcionales y de formación, mientras que Salto recurre en mayor medida a vínculos temporales dentro del propio escalafón funcional.

Estas diferencias adquieren especial relevancia para el análisis de los derechos laborales, en tanto las modalidades contractuales y temporales suelen implicar distintos niveles de estabilidad, acceso a carrera administrativa y protección social, aspectos que serán abordados en los apartados siguientes del trabajo.

6.2.4. Distribución de los vínculos laborales por género en las Intendencias de Montevideo y Salto (2020–2024)

De acuerdo con la **Tabla A4** del apéndice, la distribución por género de los vínculos laborales en los Gobiernos Departamentales de Montevideo y Salto para el período 2020–2024 evidencia un predominio de vínculos masculinos, que representan el 59,7 % del total, frente al 40,3 % correspondiente a mujeres. En la IM, la participación masculina entre los funcionarios públicos desciende de forma gradual a lo largo del período, pasando del 62,13 % en 2020 al 57,83 % en 2024, mientras que la participación femenina aumenta en términos relativos, alcanzando el 42,16 % en el último año analizado.

En la IdS, la brecha de género entre los funcionarios públicos es considerablemente mayor y se mantiene relativamente estable durante todo el período. En 2024, los hombres concentran el 76,24 % de los vínculos, frente al 23,76 % correspondiente a mujeres, lo que evidencia una estructura laboral fuertemente masculinizada.

En cuanto a los vínculos de no funcionarios públicos, se observan comportamientos diferenciados entre ambas intendencias. En Montevideo, las mujeres representan la mayoría durante todo el período, alcanzando el 59,71 % en 2024, situación asociada principalmente al peso de las pasantías. En Salto, en cambio, los vínculos de no funcionarios públicos presentan un predominio masculino en los últimos años del período, alcanzando el 58,06 % en 2024.

Asimismo, se registran vínculos laborales con personas auto identificadas como trans en la IM a partir de 2023, así como en la Junta Departamental de Salto, aunque en proporciones marginales respecto del total de vínculos.

6.3. EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS VÍNCULOS LABORALES EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES, SEGÚN DATOS DE LA ONSC

Las **Figuras B1 y B2** del apéndice muestran trayectorias claramente diferenciadas en la evolución de los vínculos laborales entre 1995 y 2024. Se deja constancia que 1995 es el primer año del cuál la ONSC dispone de datos relevados y publicados. Para la IM, la evolución del empleo muestra una estabilidad relativa en los vínculos de funcionarios públicos a lo largo del período analizado, sin incrementos sostenidos de gran magnitud. En paralelo, los vínculos no funcionarios presentan un crecimiento más dinámico y fluctuante, especialmente en los años recientes. En Salto, los vínculos de funcionarios públicos también mantienen una trayectoria estable, aunque con mayor sensibilidad a las variaciones coyunturales propias de una estructura de menor tamaño. Los vínculos no funcionarios, si bien numéricamente más reducidos que en Montevideo, muestran igualmente una evolución más variable, cumpliendo un rol complementario al funcionariado y reforzando la utilización de contratos no permanentes como mecanismo de ajuste de la gestión.

En resumen, la **Figura B1** evidencia que los vínculos de funcionarios públicos se mantienen relativamente estables a lo largo del período, con variaciones acotadas, lo que refleja la estabilidad propia del empleo estatutario y las limitaciones normativas para su expansión. En cambio, la **Figura B2** muestra una evolución más dinámica de los vínculos no funcionarios, con fluctuaciones y un crecimiento más marcado en determinados períodos, especialmente en los años recientes. Esto da cuenta de una mayor flexibilización del empleo público, mediante modalidades temporales y no permanentes. En conjunto, ambas figuras sugieren una tendencia a

complementar el funcionariado estable con vínculos más flexibles para atender necesidades coyunturales de gestión.

6.4. RESULTADOS PARA LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO: MARCO NORMATIVO Y DATOS RELEVADOS POR EL PROPIO ORGANISMO

El presente apartado analiza los resultados correspondientes a la IM a partir de la articulación entre el marco normativo vigente y los datos administrativos relevados por el propio organismo. A diferencia de los apartados anteriores, basados en información consolidada a nivel nacional, este capítulo permite profundizar en la lógica interna de gestión de recursos humanos de la IM, examinando cómo las decisiones normativas adoptadas para el período 2021–2025 se reflejan en la estructura real de los vínculos laborales. De este modo, se busca comprender no sólo la composición del funcionariado y de los vínculos formativos, sino también las orientaciones institucionales que sustentan dichas configuraciones.

6.4.1. Marco normativo y lineamientos de gestión de recursos humanos en la IM (2021–2025)

La gestión de recursos humanos en los gobiernos departamentales no depende únicamente de la estructura histórica del empleo público, sino también de las decisiones normativas que cada administración adopta para regular el ingreso, la carrera, la estabilidad, la capacitación y las condiciones de trabajo. En este sentido, el marco normativo aprobado por la IM para el período 2021–2025 constituye una pieza clave para comprender cómo se organiza y gestiona su fuerza laboral, qué prioridades se establecen en materia de profesionalización y qué mecanismos se implementan para atender problemas históricos del empleo público, como la falta de movilidad, la desigualdad interna o la presencia de vínculos precarios.

Este conjunto de disposiciones refleja una estrategia orientada tanto a fortalecer la estructura permanente como a mejorar las condiciones de quienes ya integran la institución. Asimismo, introduce innovaciones en materia de formación, equidad y reconocimiento de vulnerabilidades, al tiempo que habilita procesos extraordinarios de regularización y ascenso que buscan adecuar la organización funcional a las necesidades actuales de la administración. Analizar estas normas permite, por tanto, contextualizar las modalidades de vinculación existentes y comprender cómo la Intendencia intenta compatibilizar estabilidad, profesionalización y equidad con las demandas de eficiencia y modernización administrativa.

A continuación, se presentan las principales disposiciones incluidas en las Normas de Personal aprobadas para el período 2021–2025, que dan cuenta de esta orientación estratégica.

La Intendencia tiene la potestad de incorporar al régimen presupuestal a aquellos funcionarios que desempeñan tareas de carácter permanente y que originalmente ingresaron mediante concurso, pruebas de suficiencia o sorteo público, siempre que obtengan una evaluación de desempeño satisfactoria. Una vez cumplidos estos requisitos, el personal es integrado al escalafón y nivel funcional que corresponda según la estructura administrativa vigente.

Se autorizó un incremento del 1,5 % en la compensación unificada para el escalafón Profesional y Científico, elevándola al 15 %. También se mantiene una compensación especial para los contadores delegados del TCR.

El texto refuerza la obligatoriedad de la capacitación para todo el personal, incluyendo becarios y pasantes. Se crea un Sistema de Desarrollo de Carrera por Créditos de Formación, y se reformula el mecanismo de promoción por mérito y antigüedad, integrando calificaciones, deméritos, pruebas y formación.

Durante el período 2021-2025, se habilitan promociones extraordinarias:

- Desde niveles IV hacia I o II dentro del mismo escalafón.
 - Desde niveles III y IV hacia el sub-escalafón de jefaturas.
- También se permiten llamados internos para ingresar a los escalafones Profesional, Científico y Cultural, incluso para contratados con diez años de antigüedad.

Se incorporan nuevos derechos y deberes al Estatuto:

- Deber de trato igualitario y no discriminatorio, prohibiendo distinciones por sexo, raza, orientación, edad, religión, discapacidad u otros motivos.
- Derecho a una carrera igualitaria y libre de violencia de género.
- Derecho a la reparación cuando se demuestre daño funcional derivado de violencia basada en género (por ejemplo, eliminar sanciones o calificaciones injustas).

Se crea un régimen especial de trabajo protegido para funcionarios con condiciones que les impidan cumplir la jornada habitual. Pueden suspender su cargo por hasta tres años sin salario, accediendo a otros beneficios sociales (incluido el Seguro de Salud, exonerado de aportes).

Para quienes ocupen cargos de conducción:

- Jornada base de 30 horas semanales, ampliable a 36 o 40 horas con compensaciones del 20 % o 33 %.
- Se habilita el sexto día de labor con pago adicional, previa resolución fundada.

Se autoriza el ingreso a la función pública de trabajadores técnicos y operativos de TV Ciudad, provenientes del fideicomiso con la Corporación Nacional para el Desarrollo, manteniendo la estructura de cargos y compensaciones para evitar pérdidas salariales.

Durante este período, se levantan prohibiciones de presupuestación para:

- Personal de las áreas Cultural y Educativa Superiores.
- Funcionarios contratados con diez o más años de servicio o en áreas sin estructura presupuestal formal.

6.4.2. Análisis descriptivo de los vínculos laborales de los funcionarios en la IM (2025)

Para comprender la composición del funcionariado de la IM, se trabajó con un conjunto de datos que detalla la cantidad de personas vinculadas a la institución en el año 2025 según distintos regímenes de contratación, áreas organizacionales y períodos de referencia. Esta información permitió identificar cómo se distribuyen los trabajadores entre modalidades permanentes, transitorias y de carácter excepcional, ofreciendo una visión clara sobre el peso relativo de cada tipo de vínculo dentro de la estructura departamental.

El análisis de estas cifras posibilita evaluar la proporción de funcionarios estables frente a aquellos que se desempeñan bajo formas contractuales más flexibles, así como reconocer tendencias relevantes en materia de gestión de recursos humanos, estabilidad laboral y planificación institucional. Con ello se obtiene un panorama integral que sirve de base para reflexionar sobre las políticas de personal y su impacto en la organización pública.

Se encontraron los siguientes siete regímenes de contratación: Presupuestado; contratado a presupuestar; funciones de contrato; contratación directa; contrato zafral; personal de confianza y residentes médicos. Cada categoría representa formas distintas de vinculación con la IM y expresa diferentes grados de estabilidad, derechos, remuneración y situación laboral.

El presente análisis se realiza a partir de los datos contenidos en la **Tabla A1** del Anexo, los cuales fueron procesados y expresados en términos porcentuales con el objetivo de facilitar la comparación temporal y la lectura de la composición relativa de los distintos tipos de vínculo laboral. La utilización de porcentajes permite observar con mayor claridad el peso específico de cada modalidad dentro del total de vínculos, evitando distorsiones asociadas a variaciones absolutas del número total de personas.

Tabla 1:

Datos funcionariado IM (enero - agosto 2025)

MODALIDAD	2025-01	2025-02	2025-03	2025-04	2025-05	2025-06	2025-07	2025-08
CONTRATACIÓN DIRECTA	2,05%	2,05%	2,07%	2,11%	2,26%	2,25%	2,25%	2,21%
CONTRATADO PRESUPUESTAR A	7,18%	7,34%	7,42%	7,68%	7,88%	8,04%	8,47%	8,63%
CONTRATADO ZAFRAL	1,35%	1,41%	0,48%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%
FUNCIONES DE CONTRATO	1,94%	1,94%	1,95%	1,99%	2,03%	1,99%	2,06%	2,04%
PERSONAL DE CONFIANZA	1,73%	1,68%	1,54%	1,42%	1,29%	1,29%	0,67%	1,03%
PRESUPUESTADO	85,54%	85,36%	86,31%	86,55%	86,35%	86,18%	86,32%	85,81%
RESIDENTES MÉDICOS	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,16%	0,21%	0,20%	0,26%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Intendencia de Montevideo. (s. f.). Datos de funcionariado [Conjunto de datos]. CKAN Montevideo.

<https://ckan.montevideo.gub.uy/dataset/datos-funcionariado>

En términos generales, los funcionarios presupuestados concentran de manera sistemática la mayor proporción de los vínculos, representando entre el 85,54 % y el 86,55 % del total mensual. Esta estabilidad refleja un modelo organizacional basado en una planta permanente consolidada, que constituye el núcleo central del funcionamiento institucional.

Este rasgo estructural se encuentra en consonancia con lo observado en la **Tabla 1.1** del Anexo, donde los escalafones con mayor peso relativo (como Obrero, Administrativo y Profesional y Científico) presentan una fuerte predominancia de cargos presupuestados.

Si bien las modalidades no presupuestadas representan una proporción minoritaria del total, su análisis resulta relevante para comprender los márgenes de flexibilidad de la gestión de recursos humanos.

Contratados a presupuestar: esta modalidad muestra una tendencia creciente, pasando del 7,18 % en enero al 8,63 % en agosto. Este comportamiento sugiere un proceso gradual de regularización de vínculos que, si bien aún no integran plenamente la planta presupuestada, se encuentran en una situación intermedia con mayor estabilidad relativa que otras formas contractuales. Esta evolución es consistente con los procesos de fortalecimiento institucional observados en varios escalafones.

Contratación directa: se mantiene relativamente estable, oscilando en torno al 2 % del total. Su peso acotado indica que esta modalidad cumple un rol complementario, generalmente asociado a necesidades específicas, transitorias o altamente especializadas.

Funciones de contrato: presentan una participación cercana al 2 %, con variaciones mínimas a lo largo del período. Su estabilidad porcentual sugiere que esta figura se utiliza de forma estructurada y controlada, sin una expansión significativa.

Contratación zafral: registra una reducción marcada, pasando del 1,35 % en enero a valores cercanos al 0,02 % desde abril en adelante. Esta caída indica una utilización estacional muy acotada y refuerza la idea de que las funciones permanentes no se sostienen mayoritariamente sobre vínculos zafrales.

Personal de confianza: disminuye progresivamente del 1,73 % al 1,03 %, lo que refleja una reducción relativa de este tipo de cargos en relación con el total de vínculos. Se señala que 2025 fue un año de transición institucional debido al cambio de autoridades. En ese marco, resulta consistente observar una disminución de los cargos de confianza entre abril y junio, asociada al cierre del período de la gestión saliente, mientras que a partir de julio es esperable un incremento de dicho personal dada la asunción de las nuevas autoridades.

Residentes médicos: mantienen una participación marginal y estable, inferior al 0,3 %, coherente con su carácter específico y altamente regulado.

La información porcentual se complementa con la lectura de la **Tabla 1.1** del Anexo, donde se observa que los escalafones con mayor volumen de personal (Obrero, Administrativo y Profesional y Científico) concentran también los mayores niveles de presupuestación. Esto refuerza la idea de que la Intendencia prioriza la estabilidad laboral en aquellas áreas críticas para la continuidad del servicio público.

Asimismo, los escalafones de conducción y jefatura, aunque numéricamente menores, presentan una fuerte predominancia de vínculos presupuestados, lo que resulta consistente con la necesidad de asegurar estabilidad, responsabilidad jerárquica y continuidad en la toma de decisiones.

Desde una perspectiva de gestión financiera y administrativa, el análisis porcentual permite identificar un equilibrio entre estabilidad y flexibilidad. La Intendencia mantiene una base sólida de empleo presupuestado, mientras utiliza modalidades no permanentes de forma acotada y funcional, principalmente para procesos de transición, regularización o atención de necesidades específicas.

El hecho de que las modalidades no presupuestadas no superen en conjunto el 15 % del total de vínculos, sugiere que la tercerización o contratación no estatutaria no constituye el eje central del modelo de empleo, sino un complemento del mismo.

El análisis porcentual de los vínculos laborales correspondiente al período enero–agosto 2025, elaborado a partir de los datos de la **Tabla 1.1** del Anexo, permite concluir que la IM presenta una estructura laboral predominantemente estable, con un claro predominio del empleo presupuestado como forma principal de vinculación.

Las modalidades no presupuestadas cumplen un rol secundario pero estratégico, destacándose el crecimiento de los contratos a presupuestar como indicio de procesos de regularización y fortalecimiento institucional. La reducción de figuras más precarias o transitorias, como la contratación zafral y el personal de confianza (considerando lo señalado para el 2025 respecto al cambio de autoridades), refuerza la tendencia hacia una mayor profesionalización del empleo público departamental.

En conjunto, los datos muestran un modelo de gestión de recursos humanos que combina continuidad institucional, control del gasto y márgenes limitados de flexibilidad, alineado con los principios de estabilidad, eficiencia y sostenibilidad propios de la gestión financiera en instituciones públicas.

6.4.3. Análisis descriptivo de los vínculos laborales de los pasantes y becarios en la IM (2025)

La información relevada sobre pasantes y becarios permite analizar la magnitud, composición y evolución de estas modalidades de inserción laboral dentro de la IM. Se trata de programas que combinan componentes formativos y laborales, y que cumplen un rol relevante tanto en el desarrollo de capacidades de estudiantes y jóvenes, como en el apoyo a las actividades cotidianas de la administración departamental.

Los registros identifican cinco tipos de vínculos asociados al trabajo formativo: becarios; pasantías en el marco del convenio IM–CETP (UTU); convenios con DINALI; convenios con la Universidad Católica (UCUDAL); y el programa “Yo Estudio y Trabajo” – INISA.

Si bien estas modalidades difieren en su origen institucional, objetivos pedagógicos y población destinataria, todas comparten su carácter transitorio, con plazos de duración definidos y sin proyección hacia la estabilidad funcional dentro de la administración.

El seguimiento de estas modalidades durante el período enero–junio 2025 permite observar tanto su dimensión cuantitativa como su comportamiento a lo largo del tiempo y su peso relativo dentro del conjunto de vínculos formativos. Esta lectura dinámica aporta elementos para comprender el lugar que ocupan estudiantes, becarios y participantes de convenios en el funcionamiento institucional, así como las tendencias que se consolidan en el período analizado.

El presente análisis se realiza a partir de los datos contenidos en la **Tabla 1.2** del Anexo, los cuales fueron procesados y expresados en términos porcentuales a efectos de facilitar la comparación interna y la lectura de la evolución relativa de cada modalidad.

Tabla 2:

Datos sobre las personas que se desempeñan en la IM y Municipios en la modalidad de pasantes y becarios (enero - junio 2025)

MODALIDAD	2025-01	2025-02	2025-03	2025-04	2025-05	2025-06
BECARIOS	74,13%	72,61%	69,57%	69,78%	69,31%	68,26%
CONVENIO DE PASANTÍAS IM - CETP	5,36%	6,51%	7,19%	7,26%	7,38%	7,59%
CONVENIO IM DINALI	3,42%	3,53%	4,13%	4,17%	4,24%	4,44%
CONVENIO UCUDAL	0,78%	0,78%	0,84%	0,93%	0,94%	0,97%
PROGRAMA "YO ESTUDIO Y TRABAJO" - INISA	16,32%	16,56%	18,27%	17,85%	18,13%	18,74%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: IM. (s. f.). *Pasantes y becarios* [Conjunto de datos]. CKAN Montevideo.
<https://ckan.montevideo.gub.uy/dataset/pasantes-y-becarios>

Desde una perspectiva global, el número total de personas vinculadas mediante becas y pasantías se mantiene relativamente estable, con valores que oscilan entre 1.238 y 1.308 participantes mensuales. Esta estabilidad sugiere que estos programas no responden a situaciones coyunturales, sino que forman parte de una política sostenida de incorporación de recursos humanos formativos al quehacer institucional.

La modalidad de becarios constituye de manera consistente el componente predominante del sistema, representando más de dos tercios del total mensual durante todo el período. Si bien su participación porcentual muestra un descenso gradual (del 74,13 % en enero al 68,26 % en junio), esta variación no implica una reducción significativa del programa, sino una redistribución relativa asociada al crecimiento de otras modalidades. El peso estructural de las becas refleja su utilización como herramienta central de apoyo institucional, especialmente en tareas administrativas y operativas compatibles con procesos de formación.

Los convenios de pasantías con el CETP (UTU) presentan una tendencia creciente y luego estable, incrementando su participación del 5,36 % en enero al 7,59 % en junio. Este comportamiento resulta coherente con la lógica académica de las pasantías curriculares, organizadas generalmente en cohortes y con cupos definidos, y refuerza el vínculo entre la educación técnica y la práctica laboral en el ámbito público.

El convenio con DINALI muestra un crecimiento progresivo, pasando del 3,42 % al 4,44 % del total mensual. Esta evolución sugiere una consolidación gradual del programa dentro de la estructura institucional, en línea con objetivos de inclusión y acompañamiento de trayectorias laborales específicas. Aunque su peso relativo es menor, su crecimiento sostenido evidencia una expansión planificada.

Por su parte, el convenio con UCUDAL mantiene una participación reducida y estable, siempre inferior al 1 % del total mensual, característica propia de programas de alcance acotado y orientados a prácticas profesionales puntuales.

El programa “Yo Estudio y Trabajo” – INISA se posiciona como el segundo componente en importancia, con participaciones que oscilan entre el 16,32 % y el 18,74 %. El incremento observado hacia el final del período refuerza su relevancia como instrumento de inserción laboral temprana y acompañamiento educativo, consolidándose como una política activa y sostenida dentro del conjunto de vínculos formativos.

En términos institucionales, el conjunto de estos programas configura un sistema mixto que articula objetivos formativos, educativos y sociales con necesidades operativas de la administración. La normativa vigente habilita expresamente estas modalidades, que no están diseñadas para equipararse al empleo público permanente, sino para cumplir funciones transitorias, con derechos y obligaciones acordes a su naturaleza específica. En este sentido, las diferencias respecto del régimen estatutario no constituyen una anomalía, sino una característica inherente a este tipo de vínculos.

Desde la gestión de recursos humanos, la información analizada muestra que la Intendencia mantiene un equilibrio relativamente estable entre las distintas modalidades, evitando variaciones abruptas y asegurando continuidad en los programas. La centralidad de los becarios y la relevancia del programa INISA evidencian que estas figuras son consideradas instrumentos clave tanto para el funcionamiento institucional, como para el cumplimiento de objetivos de política pública vinculados a la formación y la inclusión social.

El análisis de los datos correspondientes a pasantes y becarios entre enero y junio 2025 permite afirmar que la IM sostiene un esquema formativo amplio, estable y consolidado, en el que

convergen programas educativos, sociales y laborales. Las variaciones observadas responden principalmente a dinámicas propias de cada convenio y no a cambios estructurales en la política institucional.

Los becarios conforman el núcleo central de este sistema, lo que revela una dependencia significativa de esta modalidad para el apoyo a tareas cotidianas. Al mismo tiempo, los programas de inclusión social y las prácticas profesionales técnicas y universitarias complementan este dispositivo, aportando diversidad de perfiles y contribuyendo tanto a la formación como a la prestación de servicios públicos.

En conjunto, los datos muestran un modelo que combina finalidades pedagógicas, necesidades operativas y objetivos de integración social. La estabilidad de los volúmenes mensuales confirma que estas modalidades ocupan un lugar relevante dentro de la estructura departamental y forman parte de la estrategia institucional de apoyo y fortalecimiento de la gestión.

No obstante, esta presencia también implica desafíos. La elevada proporción de vínculos transitorios genera dependencia operativa, alta rotación y la necesidad constante de capacitación y supervisión. Si bien estas modalidades aportan dinamismo, renovación y valor social, también ponen de manifiesto tensiones entre la flexibilidad que ofrecen y las exigencias de continuidad, calidad y equidad propias de una gestión pública eficiente.

6.5. RESULTADOS PARA LA IDS A PARTIR DE DATOS RELEVADOS POR EL PROPIO ORGANISMO

El presente apartado analiza los resultados correspondientes a la IdS a partir de la articulación entre el marco normativo vigente y los datos administrativos relevados por el propio organismo.

En la IdS el rubro 0 supone más de un 61 % del total de egresos presupuestales de cada año. Para sus funcionarios rige el T.O.M. Texto Ordenado Municipal 2006 que en su Título IX “Organización administrativa y funcionarios”, capítulos del I al IV, recopila todas las normas referentes a personal y estructura organizacional, y todas las modificaciones en cuanto a normas de personal que se incluyan en los Presupuestos Quinquenales y Modificaciones Presupuestales posteriores. No obstante, el desarrollo reciente del régimen estatutario no ha estado exento de tensiones. Episodios relacionados con ceses, discrepancias sobre procesos de escalafonamiento y cuestionamientos respecto a la sostenibilidad financiera de determinadas decisiones administrativas evidencian la complejidad inherente a la gestión de recursos humanos en ámbitos departamentales. Estas situaciones ponen de manifiesto la necesidad de armonizar la protección de los derechos laborales con los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad fiscal que rigen la administración pública.

Las últimas modificaciones introducidas en materia de normas de personal incluídas en el Decreto 7.221/2021 Presupuesto Quinquenal 2020-2025 son las que se presentan a continuación:

Se faculta presupuestar a los funcionarios que cumplan tareas permanentes cuyo ingreso sea hasta el 31 de diciembre de 2015 inclusive. La presupuestación se dará en el escalafón, subescalafón y carrera en que se lo contrató, y por el último nivel de carrera a partir de que cumpla los requisitos para el proceso de calificación.

Se prevén ajustes cuatrimestrales de acuerdo a la variación del I.P.C. Para los grados inferiores de la escala de sueldos, del 3 al 11, se previeron recuperaciones salariales el 01/09/22, 01/09/23 y 01/09/24, éstos porcentajes varían según el grado y el año de aplicación.

Se modificó el artículo 16 del Decreto Presupuestal 5.776/90, incorporándose nuevos grupos ocupacionales, como el Grupo 8 Práctico Inspectores de Tránsito (ver **Tabla 1.3** Anexo), y modificando otros, como ser el grado mínimo del grupo ocupacional técnico profesional. Se establecen dos tipos de incentivo de retiro voluntario: uno para funcionarios con causal jubilatoria o que la cumplieran dentro de los 90 días siguientes a la promulgación del Decreto presupuestal, y otro para quienes renuncien a su cargo dentro de los 30 días siguientes de generada la causal jubilatoria. Los funcionarios con 58 o 59 años de edad, que cubran los años de servicio y renuncien dentro de los 180 días siguientes a la promulgación del decreto, recibirán además de lo que perciben quienes se amparen en el incentivo de retiro, un equivalente al 70 % de sus haberes líquidos vigentes hasta cumplir 60 años.

Se les otorga a los funcionarios presupuestados o contratados permanentes 6 días de licencia por paternidad. A las funcionarias que se encuentren gozando su licencia maternal, se les mantendrá la extensión horaria al calcular el sueldo, siempre y cuando ésta tenga más de 6 meses de otorgada.

Se topea el número de compensaciones especiales a otorgar, siendo 10 el máximo. Cada una de ellas no puede exceder en términos monetarios un 7 % del sueldo del intendente.

Se modifica el Decreto 6.631/2012 con respecto al cálculo del pago por trabajo en tareas insalubres y por trabajo con tensión eléctrica, siendo de un 19,52 % del sueldo básico del grado que ostenta y con una base de cálculo de 24 días por mes. De igual manera se modifica el pago por tareas de trabajo nocturno (de 22 a 6 hs, más de 5 horas consecutivas por jornada). Se calcula con igual porcentaje que tareas insalubres y trabajo con tensión eléctrica.

Se incorpora una prima por riesgo a inspectores de tránsito, siendo un 5% del sueldo básico de un grado 9, debiendo cumplir con ciertos requisitos para acceder a ella.

Se introduce la obligatoriedad del carnet de salud de trabajo para los funcionarios municipales, emitido sin costo, con el objetivo de mejores prácticas con respecto a la salud ocupacional.

6.6. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS

Con el fin de complementar el análisis realizado tanto a nivel normativo como cualitativo, se desarrollaron entrevistas de carácter exploratorio al Ministro del TCR Cr. Enrique Cabrera y a la Auditora del TCR en la IdS Cra. Andrea Peralta, dos informantes con trayectoria en el ámbito del control externo del gasto público. Las entrevistas tuvieron como finalidad aportar una mirada institucional sobre el empleo público departamental, las modalidades de contratación, los mecanismos de control y los desafíos asociados a la gestión financiera y de recursos humanos en las intendencias departamentales objeto de análisis.

En relación con el rol del TCR, uno de los entrevistados indica que sus competencias se encuentran establecidas en el artículo 291 de la Constitución de la República y se centran en el control preventivo de legalidad del gasto público. Dicho control comprende el dictamen sobre presupuestos departamentales, el análisis de rendiciones de cuentas y la verificación de gastos y pagos, desde el punto de vista del cumplimiento de la normativa vigente. Se destaca que el control ejercido no incluye evaluaciones de oportunidad, eficiencia o impacto del gasto, lo que constituye una limitación estructural del sistema de control externo actual. Asimismo, se identifica una diferencia entre el tratamiento de las rendiciones de cuentas departamentales, sobre las cuales el Tribunal emite dictamen formal, y la rendición de cuentas nacional, respecto de la cual se elabora un informe general para el Parlamento.

En materia de empleo público y estabilidad laboral, el entrevistado subraya que la presupuestación ha cumplido históricamente un rol central como mecanismo de estabilidad, particularmente en el interior del país, donde las intendencias han sido una fuente relevante de empleo. Según el entrevistado, “la presupuestación actuó como resguardo frente a los cambios políticos, evitando procesos de rotación masiva del personal ante cada cambio de administración” (E. Cabrera, comunicación personal, 10 de enero de 2026). No obstante, se señala que este esquema enfrenta desafíos actuales, especialmente en lo referido a los mecanismos de ingreso al empleo público, planteándose la necesidad de avanzar hacia modalidades más transparentes y sistemáticas, tales como concursos para cargos técnicos o profesionales y sorteos para aquellos sin diferenciación sustantiva de formación. Limitándose únicamente la discrecionalidad política a los cargos de particular confianza, los cuales cesan con el término del mandato del gobierno respectivo.

Asimismo, en la entrevista se abordó el tema referente a la capacitación y al desarrollo de carreras funcionales dentro de las intendencias. El entrevistado identifica una carencia generalizada de

políticas sistemáticas de capacitación, con algunas excepciones puntuales, destacándose experiencias históricas de formación integral de cuadros directivos que contribuyeron a la profesionalización de la gestión y a la posterior provisión de cargos mediante concursos. En este sentido, se enfatiza la necesidad de diferenciar entre instancias de capacitación básica y transversal para todo el funcionariado y formación específica en gestión y dirección, ámbito que actualmente presenta limitaciones.

Respecto a las modalidades de contratación y a la utilización de mecanismos de flexibilidad, el entrevistado sostiene que deberían funcionar como procedimientos ordenados que permitan evaluar el desempeño del personal y, eventualmente, acceder a la presupuestación. Sin embargo, reconoce que en la práctica este proceso no siempre se encuentra sistematizado y que la presupuestación ha sido utilizada en algunos casos como herramienta de negociación colectiva. En relación con la contratación directa, se considera adecuada únicamente para cargos de particular confianza, los cuales al cesar no deberían afectar la continuidad del funcionamiento institucional.

En cuanto a las tercerizaciones, se señala que las intendencias enfrentan limitaciones para controlar integralmente el funcionamiento interno de las empresas contratadas, aunque procuran mitigar los riesgos derivados de posibles incumplimientos laborales, teniendo en cuenta que la responsabilidad última recae sobre el organismo contratante. Se identifican mayores debilidades en empresas con escasa estructura organizativa o débil representación sindical. Asimismo, realiza una distinción entre la contratación de organizaciones no gubernamentales con fines sociales integrales y la utilización de ONG o fundaciones como meros proveedores de mano de obra, práctica que se considera problemática desde el punto de vista organizacional y laboral.

En relación con los regímenes de becas y pasantías, el entrevistado entiende que estos deben cumplir una finalidad formativa clara y no sustituir cargos permanentes. Se señala como relevante avanzar hacia un reconocimiento institucional del tránsito previo como becario o pasante, considerándolo como antecedente o mérito en futuros procesos de ingreso a la función pública, con el objetivo de fortalecer el capital humano del Estado y reducir los costos asociados al aprendizaje inicial.

Finalmente, se aborda la problemática del endeudamiento departamental y su impacto sobre la sostenibilidad financiera. El entrevistado identifica el endeudamiento como uno de los principales desafíos de la gestión pública Departamental, señalando que, si bien el aumento de la recaudación ha otorgado mayor estabilidad financiera, también ha facilitado la asunción de compromisos de largo plazo sin estudios suficientes de sostenibilidad. En este contexto, se destaca que el control del Tribunal se limita al impacto en el ejercicio siguiente, sin evaluar los

efectos de largo plazo, lo que restringe la capacidad de advertir riesgos futuros que podrían incidir sobre el cumplimiento de obligaciones, incluidas las laborales.

En la entrevista realizada al segundo informante, señala que el rol principal del TCR en materia de recursos humanos es el control de legalidad y de cumplimiento de la normativa vigente, por lo tanto no se evalúa la gestión de recursos humanos, la sostenibilidad del gasto ni la pertinencia de las modalidades de contratación utilizadas. En particular señala, “los contadores delegados realizan control de legalidad previo y los auditores o contadores destacados, en el marco de la rendición de cuentas, controlan aspectos como la correcta imputación presupuestal, el objeto del gasto, el cumplimiento normativo, la existencia de contratos, resoluciones administrativas, facturación válida, retenciones impositivas, declaraciones de no tener otro cargo público y, en casos puntuales, horas extras” (A. Peralta, comunicación personal, 13 de enero de 2026).

Respecto a los criterios de control aplicados a los distintos organismos, el entrevistado entiende que deberían ser uniformes, aunque puedan existir diferencias normativas propias de cada administración.

Sobre el crecimiento de las contrataciones de servicios, aclara que el TCR no analiza esta tendencia. No identifica prácticas problemáticas recurrentes observadas formalmente, más allá del uso extendido de contratos de servicios. Al respecto señala que, “estas modalidades han aumentado por ser más rápidas y simples que la presupuestación, en muchos casos se utilizan para cubrir tareas permanentes, sin evaluar si es la forma más adecuada. Esto genera riesgos a futuro” (A. Peralta, comunicación personal, 13 de enero de 2026).

En cuanto a la presupuestación de funcionarios, no se evalúa desde el TCR su impacto en la sostenibilidad del gasto, aunque reconoce que es el mecanismo más completo y seguro. Destaca que el desafío está en lograr un equilibrio y definir qué tareas requieren estabilidad y cuáles admiten modalidades más flexibles, así como evaluar los riesgos de la prolongación de contratos no presupuestados como ser: conflictos laborales, expectativas de permanencia e inequidades entre trabajadores que realizan las mismas tareas con distintos vínculos y alta rotación, lo que provoca pérdida de conocimiento institucional.

Sobre figuras como la contratación directa y los contratos zafrales, se considera que son herramientas legítimas si se usan correctamente y para los fines previstos. El problema surge cuando se transforman en la regla general. El TCR observa únicamente incumplimientos normativos claros (por ejemplo, superar topes legales), no la razonabilidad de la contratación.

En relación con becarios y pasantes, el control se limita a verificar la existencia de convenios y el cumplimiento de requisitos formales. No se evalúa si sustituyen funciones permanentes, aunque a

nivel personal reconoce que esto sucede y genera problemas operativos y de continuidad del servicio.

Entre los principales desafíos a futuro, desde una mirada personal, destaca la necesidad de fortalecer áreas de recursos humanos con perfiles técnicos y no políticos, pensar la estructura de personal de forma global y estratégica, reducir la fragmentación por direcciones y equilibrar cargas de trabajo, planificar el empleo público con una visión de largo plazo y continuidad institucional.

Respecto a las empresas contratistas, indica que la responsabilidad primaria del cumplimiento de las obligaciones laborales es de la empresa, aunque la intendencia debe ejercer un control básico, dado que puede existir responsabilidad solidaria. El TCR, al menos desde el área de auditoría consultada, no realiza controles específicos sobre este aspecto.

Finalmente, señala que no considera que exista una brecha entre el marco normativo vigente y su aplicación efectiva, sino más bien un vacío en cuanto a lineamientos de buenas prácticas. Concluye que el TCR no formula recomendaciones de gestión, salvo en auditorías de desempeño específicas y que a nivel personal subraya que, “es necesario fortalecer los instrumentos de control y gestión, profesionalizar la función de recursos humanos y adoptar una mirada integral que priorice el uso eficiente y sostenible de los recursos públicos” (A. Peralta, comunicación personal, 13 de enero de 2026).

En conjunto, las entrevistas aportan una mirada institucional y técnica que complementa el análisis normativo y cuantitativo del trabajo, sin sustituirlo, contribuyendo a una comprensión más amplia de los desafíos que enfrentan los gobiernos departamentales en materia de empleo público, tercerización y gestión financiera.

7. DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos permiten reflexionar sobre la configuración actual del empleo público departamental en Uruguay y, en particular, sobre las transformaciones que han experimentado los vínculos laborales en las Intendencias de Montevideo y Salto durante los últimos años. El análisis comparativo evidencia que, si bien ambas administraciones se rigen por un marco normativo común que consagra principios como la legalidad, el mérito, la equidad y la estabilidad, la aplicación práctica de dichos principios presenta matices y tensiones relevantes. En este marco, los resultados se analizan a la luz de los objetivos planteados, orientados a identificar las modalidades de vinculación laboral vigentes, sus transformaciones recientes y los principales riesgos y desafíos asociados desde una perspectiva financiera, jurídica y organizacional.

En primer lugar, existen particularidades entre el marco jurídico vigente y las modalidades efectivas de vinculación laboral. A pesar de que el empleo estatutario continúa siendo

predominante en ambos gobiernos departamentales, se constata una utilización sostenida de vínculos no estatutarios y temporales, tales como pasantías, becas, contratos zafrales y arrendamientos de servicios. Estas modalidades, si bien se encuentran previstas en la normativa, implican menores niveles de estabilidad y acceso diferenciado a derechos laborales, lo que tensiona el principio de igualdad interna dentro de la administración pública.

En este sentido, los resultados confirman parcialmente los planteos de la literatura nacional que advierte sobre el uso creciente de la tercerización y de contratos flexibles como herramientas de gestión, inicialmente orientadas a mejorar la eficiencia y la adaptabilidad organizacional, pero que pueden derivar en procesos de precarización laboral. La evidencia empírica muestra que los trabajadores no funcionarios, en particular aquellos vinculados mediante arrendamientos de servicios o contratos asimilables, enfrentan condiciones laborales significativamente distintas a las de los funcionarios presupuestados, tanto en términos salariales como en el acceso a licencias, estabilidad y carrera administrativa.

El análisis comparativo entre Montevideo y Salto pone de manifiesto estrategias diferenciadas de gestión de recursos humanos. Montevideo presenta una estructura laboral más diversificada, con un peso relevante de vínculos formativos y no funcionales, especialmente pasantías, que se concentran en franjas etarias jóvenes. Esta estrategia parece orientada a cubrir necesidades operativas y de formación, aunque sin una integración sistemática de estos vínculos a la carrera administrativa. Salto, en cambio, mantiene una estructura más concentrada en el empleo funcional, pero muestra un crecimiento sostenido de los vínculos zafrales y eventuales, lo que introduce mayores niveles de inestabilidad dentro del propio régimen estatutario.

Estas diferencias pueden interpretarse a la luz de factores institucionales, tales como la escala organizacional, la capacidad financiera, las tradiciones administrativas y las decisiones políticas adoptadas por cada Intendencia.

Desde la perspectiva de la gestión financiera pública, los resultados plantean interrogantes relevantes. Si bien las modalidades no permanentes pueden ofrecer mayor flexibilidad presupuestal en el corto plazo, también generan riesgos jurídicos y financieros asociados a la responsabilidad solidaria del Estado, así como costos indirectos vinculados a la rotación de personal, la pérdida de capacidades institucionales y la fragmentación de la fuerza de trabajo. En este sentido, la aparente reducción de costos puede verse contrarrestada por impactos negativos en la calidad del empleo y en la sostenibilidad de la gestión pública.

En suma, la evidencia analizada sugiere que las Intendencias enfrentan el desafío de equilibrar eficiencia, flexibilidad y garantía de derechos laborales, en un contexto de restricciones presupuestales y demandas crecientes sobre la gestión pública. La persistencia de modalidades

no estatutarias plantea la necesidad de repensar políticas de empleo público que fortalezcan la coherencia entre el marco normativo y la práctica administrativa, promoviendo mayores niveles de equidad y estabilidad en el ámbito departamental.

A modo de cierre, en forma complementaria al análisis realizado tanto a nivel normativo como cualitativo, las entrevistas aportaron una mirada institucional sobre la gestión del empleo público departamental. Los entrevistados destacaron que el cometido del TCR se remite al control de legalidad del gasto público, sin abarcar evaluaciones sobre la gestión de recursos humanos, ni la pertinencia de las modalidades de contratación utilizadas. Esto ayuda a explicar por qué en algunos casos las decisiones en materia de contratación y presupuestación pueden mantenerse sin observaciones formales, pese a la generación de efectos organizacionales.

Asimismo, de las entrevistas se desprende la idea de que la presupuestación ha funcionado históricamente como un mecanismo de estabilidad laboral y de continuidad institucional, especialmente frente a los cambios de administración, mientras que el uso de contratos y modalidades de tercerización responde, en muchos casos, a necesidades de flexibilidad administrativa y operativa. Sin embargo, cuando estas prácticas se utilizan de forma prolongada, pueden generar riesgos asociados a la rotación del personal, la pérdida de conocimiento institucional y la coexistencia de distintos regímenes laborales para tareas similares. En este sentido, se observa que más que incumplimientos normativos, el principal desafío radica en la falta de criterios claros de buenas prácticas y de lineamientos comunes que orienten la gestión del empleo público en las intendencias departamentales.

8. LIMITACIONES

El presente trabajo presenta una serie de limitaciones que deben ser consideradas al momento de interpretar sus resultados.

En primer lugar, el análisis se basa fundamentalmente en fuentes secundarias, en particular en los informes de la ONSC y en información administrativa provista por las propias Intendencias. Si bien estas fuentes constituyen registros oficiales y confiables, su calidad y nivel de desagregación dependen de los criterios de carga y sistematización de cada organismo, lo que genera subregistros o inconsistencias en determinadas categorías de vínculos laborales.

Asimismo, el análisis comparativo entre las Intendencias de Montevideo y Salto se ve condicionado por asimetrías en la disponibilidad, nivel de desagregación y formato de la información pública proporcionada por cada administración. Si bien ambas intendencias elaboran y presentan información presupuestal y de personal en el marco del Instructivo para la presentación de Rendiciones de Cuentas de los Gobiernos Departamentales, los criterios de

exposición no son plenamente homogéneos, lo que dificulta la comparación directa de determinadas modalidades de vinculación laboral. En particular, en el caso de la IM, la Resolución N.º 652/2025 del TCR, correspondiente a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2023, señala en su punto 4.2.8, dentro del capítulo “Otras informaciones” del Instructivo, que no se incluye el detalle de los contratos de arrendamientos de obra y de servicios (TCR, 2025). Esta omisión limita el acceso a información desagregada sobre dichas modalidades contractuales, dificultando la identificación precisa de su volumen, características y evolución dentro de la estructura de vínculos laborales de la Intendencia. Esta situación contrasta con la información disponible para la IdS, donde sí se presenta un mayor nivel de detalle respecto a los arrendamientos de obras y servicios. Como consecuencia, esta diferencia en el nivel de desagregación de la información impide una comparación directa y homogénea entre ambas intendencias en relación con estas modalidades de contratación, restringiendo el análisis comparativo.

Adicionalmente, para el año 2025 la información disponible es parcial, dado que el ejercicio se encontraba en curso al momento de la elaboración del trabajo. Mientras que para la IM fue posible acceder a datos mensuales con mayor nivel de desagregación, no se contó con información de igual periodicidad y detalle para la IdS, lo que impide la comparación temporal entre ambas administraciones para dicho período.

Otra limitación relevante refiere al carácter descriptivo y exploratorio del análisis. El trabajo no busca establecer relaciones causales ni evaluar el impacto de determinadas políticas de recursos humanos, sino describir y comparar la evolución y composición de los vínculos laborales a partir de la información disponible. En este sentido, los resultados deben interpretarse como aproximaciones analíticas y no como conclusiones definitivas sobre la calidad del empleo público.

Por otra parte, las entrevistas realizadas se utilizaron como un insumo exploratorio, con el objetivo de complementar y contextualizar el análisis cuantitativo. Asimismo, si bien en una primera instancia se previó la realización de tres entrevistas, por razones de plazo no fue posible concretar una de ellas, lo que, si bien redujo la incorporación de nuevos aportes, no afectó el objetivo general del trabajo.

Finalmente, los hallazgos del estudio no son extrapolables al conjunto de los gobiernos departamentales ni al Estado uruguayo en su totalidad, dado que se centran en dos casos específicos seleccionados por su relevancia y disponibilidad de información. No obstante, las tendencias identificadas ofrecen insumos valiosos para futuras investigaciones y para la reflexión sobre las políticas de empleo público a nivel subnacional.

9. CONCLUSIONES

El presente trabajo se basó en el análisis de los vínculos laborales existentes en los gobiernos departamentales de Montevideo y Salto, a través de un análisis normativo, empírico y cualitativo. Por lo que, se procedió al estudio del marco jurídico vigente, de datos oficiales de la ONSC y se incorporaron entrevistas exploratorias, buscando comprender de qué manera las distintas modalidades de vinculación laboral se integran a la gestión del empleo público departamental y cuáles son sus principales implicancias.

El análisis normativo permitió constatar que el ordenamiento jurídico uruguayo establece principios claros que orientan el empleo público, tales como la legalidad, el mérito, la equidad y la estabilidad, así como mecanismos destinados a proteger los derechos laborales en los casos de contratación indirecta. Al mismo tiempo, la normativa habilita distintas modalidades de vinculación laboral que otorgan a las administraciones departamentales un margen importante de flexibilidad para la gestión de sus recursos humanos.

Los datos empíricos provenientes de la ONSC muestran una estructura heterogénea del empleo público departamental, caracterizada por la coexistencia de funcionarios públicos y no funcionarios públicos, así como por una presencia relevante de vínculos temporales, zafrales, contratos de servicios y otras modalidades no estatutarias. Si bien estas modalidades no se presentan de forma homogénea entre Montevideo y Salto, en ambos casos constituyen un componente significativo de la dotación de personal, especialmente en determinadas funciones y áreas de actividad.

La comparación entre ambos gobiernos departamentales permite identificar enfoques distintos en la gestión del empleo público. Montevideo presenta una mayor diversificación de vínculos laborales y una estructura organizativa más compleja, mientras que en Salto se observa una mayor incidencia de modalidades temporales como herramienta de gestión. En ambos casos, las modalidades no estatutarias cumplen un rol relevante en la provisión de servicios, lo que da cuenta de que la tercerización y las formas flexibles de contratación se han incorporado de manera estructural a la gestión departamental.

Los aportes cualitativos obtenidos a través de las entrevistas exploratorias permitieron complementar esta evidencia, aportando una mirada institucional sobre las dinámicas que subyacen al uso de estas modalidades. En particular, se destacó el papel histórico de la presupuestación como mecanismo de estabilidad laboral y continuidad institucional, así como el uso de contratos y tercerizaciones como respuesta a necesidades de flexibilidad administrativa. Al

mismo tiempo, se señalaron riesgos asociados a la rotación del personal, la pérdida de conocimiento institucional y la coexistencia de distintos regímenes laborales para tareas similares.

En este marco, los resultados del trabajo sugieren que los principales desafíos asociados a las distintas modalidades de vinculación laboral en el ámbito departamental se relacionan menos con el marco normativo en sí mismo y más con la forma en que estas modalidades son utilizadas y gestionadas en la práctica. La convivencia de distintos regímenes laborales para funciones similares plantea tensiones en términos de equidad interna, estabilidad y continuidad institucional, con posibles impactos en la calidad del servicio público.

Finalmente, el análisis realizado permite concluir que la tercerización en los gobiernos departamentales funciona como una herramienta de gestión con efectos ambivalentes. Si bien aporta flexibilidad y capacidad de adaptación a las administraciones, también genera desafíos relevantes para la consolidación de un empleo público estable, equitativo y profesionalizado. En este sentido, el fortalecimiento de la planificación del empleo, la profesionalización de las áreas de recursos humanos y la definición de criterios más sistemáticos para el uso de las distintas modalidades de vinculación laboral aparecen como aspectos centrales para avanzar hacia una gestión del empleo público departamental más coherente con los principios que rigen la función pública.

10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Instituto Cuesta Duarte. (2023). *El fenómeno de la tercerización en Uruguay, ¿qué piensan los actores?*

https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2023-12/Tercerizaci%C3%B3n%20y%20subcontrataci%C3%B3n_121223.pdf

Intendencia de Montevideo. (s. f.). *Datos de funcionariado* [Conjunto de datos]. CKAN Montevideo: <https://ckan.montevideo.gub.uy/dataset/datos-funcionariado>

Intendencia de Montevideo. (s. f.). *Escala salarial vigente*.

<https://montevideo.gub.uy/institucional/gestion-humana/escala-salarial-vigente>

Intendencia de Montevideo. (s. f.). *Estatuto del funcionario*.

<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/estatutodelfuncionario.pdf>

Intendencia de Montevideo. (s. f.). *Normas del presupuesto quinquenal*.

<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/normasfinal.pdf>

Intendencia de Montevideo. (s. f.). *Pasantes y becarios* [Conjunto de datos]. CKAN Montevideo.

<https://ckan.montevideo.gub.uy/dataset/pasantes-y-becarios>

Intendencia de Montevideo. (s. f.). *Funcionariado – Transparencia financiera*.

Montevidata: <https://montevidata.montevideo.gub.uy/transparencia-financiera/funcionariado>

Intendencia de Salto. (s. f.). *Rendiciones de Cuentas*.

<https://www.salto.gub.uy/gobierno/rendicion-de-cuentas>

Intendencia de Salto. (2006). *Texto Ordenado Municipal* (TOM 2006).

Junta Departamental de Salto. (2021, 21 de octubre). *Decreto N.º 7.327/2021 – Presupuesto General de Recursos, Sueldos, Gastos e Inversiones de la Intendencia de Salto (modifica artículo 16 del Decreto 5.776/90)*. Intendencia de Salto.

<https://juntadesalto.gub.uy/decreto-no-7-327-2021/>

Oficina Nacional del Servicio Civil. (2020). *Vínculos laborales con el Estado: Altas y bajas 2020* [Informe].

<https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/V%C3%ADnculos%20y%20A%2BB%202020.pdf>

- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2021). *Vínculos laborales con el Estado: Altas y bajas 2021* [Informe].
https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Informe%20de%20V%C3%ADnculos%202021_0.pdf
- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2022). *Vínculos laborales con el Estado: Altas y bajas 2022* [Informe].<https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Info%20v%C3%ADnculos%20completo.pdf>
- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2023). *Vínculos laborales con el Estado: Altas y bajas 2023* [Informe].
https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Informe%20v%C3%ADnculos%20y%20A%26B%202023_Firmado.pdf
- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2024). *Vínculos laborales con el Estado: Altas y bajas 2024* [Informe].
<https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/documentos/publicaciones/Info2024Vinculos.pdf>
- Rosenbaum Carli, F. (2021). *Breves notas sobre la tercerización en el Uruguay: subcontratación, suministro de mano de obra e intermediación.*https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3764052
- Salto.uy. (s. f.). *Andrés Lima aborda la contratación de funcionarios a través de la modalidad de monotributos.*
<https://salto.uy/noticias/andres-lima-aborda-la-contratacion-de-funcionarios-traves-de-la-modalidad-de-monotributos>
- Tribunal de Cuentas de la República. (2025). *Resolución N.º 652/2025: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de la Intendencia de Montevideo, ejercicio 2023.*
<https://impo.com.uy/bases/resoluciones-auditorias-tcr-nd/652-2025>
- Uruguay. (2005). *Decreto N° 475/2005.* IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/475-2005>
- Uruguay. (2008). *Ley N° 18.251.* IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18251-2008>
- Uruguay. (2009). *Ley N° 18.508.* IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18508-2009>
- Uruguay. (2025). *Ley N° 20.451.* IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20451-2025>
- Uruguay. (2024). *Decreto N° 202/2024.* IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/202-2024>

11. APÉNDICE

A: TABLAS

Tabla A1:

Vínculos en las Intendencias de Montevideo y Salto por franja etaria.

Inciso	Edad	Funcionarios públicos		No funcionarios públicos	
		Cantidad de vínculos	%	Cantidad de vínculos	%
Intendencia de Montevideo	<20	0	0,00%	57	3,82%
	20-29	243	2,89%	1217	81,46%
	30-39	2299	27,31%	163	10,91%
	40-49	2726	32,38%	38	2,54%
	50-59	2221	26,38%	16	1,07%
	60-69	912	10,83%	2	0,13%
	70 y más	17	0,20%	1	0,07%
	Total	8418	100,00%	1494	100,00%
Intendencia de Salto	<20	5	0,28%	15	24,19%
	20-29	144	7,92%	17	27,42%
	30-39	435	23,93%	14	22,58%
	40-49	594	32,67%	7	11,29%
	50-59	492	27,06%	1	1,61%
	60-69	148	8,14%	4	6,45%
	70 y más	0	0,00%	4	6,45%
	Total	1818	100,00%	62	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ONSC

https://catalogodatos.gub.uy/dataset/onsc-vinculoslaborales/resource/3e5dbb55-c154-48f7-a021-420f7ff732aa?inner_span=Tru

Tabla A2:

Cantidad de vínculos de la IM para los años 2020-2024 de acuerdo a su denominación y el peso de cada vínculo respecto del total.

CALIDAD DE VÍNCULO	DENOMINACIÓN VÍNCULO	2020		2021		2022		2023		2024	
Funcionario Público	Presupuestados	6.848	75,08%	6.598	72,35%	6.889	73,62%	6.641	69,88%	6.678	67,37%
	Provisoriatos	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Contratos Permanentes/Función pública	1.336	14,65%	1.600	17,55%	950	10,15%	1.740	18,31%	1.645	16,60%
	Zafrales y Eventuales	38	0,42%	85	0,93%	527	5,63%	120	1,26%	95	0,96%
	Otros Funcionarios (1)	12	0,13%	14	0,15%	15	0,16%	0	0,00%	0	0,00%
Total Funcionario Público		8.234	90,28%	8.297	90,99%	8.381	89,57%	8.501	89,45%	8.418	84,93%
No Funcionario Público	Becarios	0	0,00%	0	0,00%	33	0,35%	122	1,28%	66	0,67%
	Pasantes	863	9,46%	804	8,82%	930	9,94%	827	8,70%	1.315	13,27%
	Arrendamiento Obra	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,01%	0	0,00%
	Arrend. Obra con Org. Internac.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Arrendamiento Servicio	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	28	0,29%	82	0,83%
	Arrend. de Servicio con Org. Internac.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	C. a Término Ley 17.556	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Otros No Funcionarios (2)	24	0,26%	18	0,20%	13	0,14%	25	0,26%	31	0,31%
Total No Funcionario Público		887	9,72%	822	9,01%	976	10,43%	1.003	10,55%	1.494	15,07%
TOTAL VÍNCULOS MONTEVIDEO		9.121	100,00%	9.119	100,00%	9.357	100,00%	9.504	100,00%	9.912	100,00%

Fuente:Elaboración propia en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), *Vínculos laborales con el Estado. Altas y bajas 2020 - 2024.*

Tabla A3:

Cantidad de vínculos de la IdS para los años 2020-2024 de acuerdo a su denominación y el peso de cada vínculo respecto del total.

CALIDAD DE VÍNCULO	DENOMINACIÓN VÍNCULO	2020		2021		2022		2023		2024	
Funcionario Público	Presupuestados	695	40,48%	857	50,29%	793	44,28%	751	41,56%	721	38,35%
	Provisorios	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Contratos Permanentes/Función pública	902	52,53%	693	40,67%	673	37,58%	662	36,64%	648	34,47%
	Zafrales y Eventuales	101	5,88%	136	7,98%	272	15,19%	366	20,25%	449	23,88%
	Otros Funcionarios (1)	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Total Funcionario Público		1.698	98,89%	1.686	98,94%	1.738	97,04%	1.779	98,45%	1.818	96,70%
No Funcionario Público	Becarios	0	0,00%	0	0,00%	26	1,45%	2	0,11%	0	0,00%
	Pasantes	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	29	1,54%
	Arrendamiento Obra	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Arrend. Obra con Org. Internac.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Arrendamiento Servicio	14	0,82%	15	0,88%	22	1,23%	21	1,16%	28	1,49%
	Arrend. de Servicio con Org. Internac.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	C. a Término Ley 17.556	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Otros No Funcionarios (2)	5	0,29%	3	0,18%	5	0,28%	5	0,28%	5	0,27%
Total No Funcionario Público		19	1,11%	18	1,06%	53	2,96%	28	1,55%	62	3,30%
TOTAL VÍNCULOS SALTO		1.717	100,00%	1.704	100,00%	1.791	100,00%	1.807	100,00%	1.880	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), *Vínculos laborales con el Estado. Altas y bajas 2020 - 2024.*

Tabla A4:

Los vínculos de las Intendencias de Montevideo y Salto por género

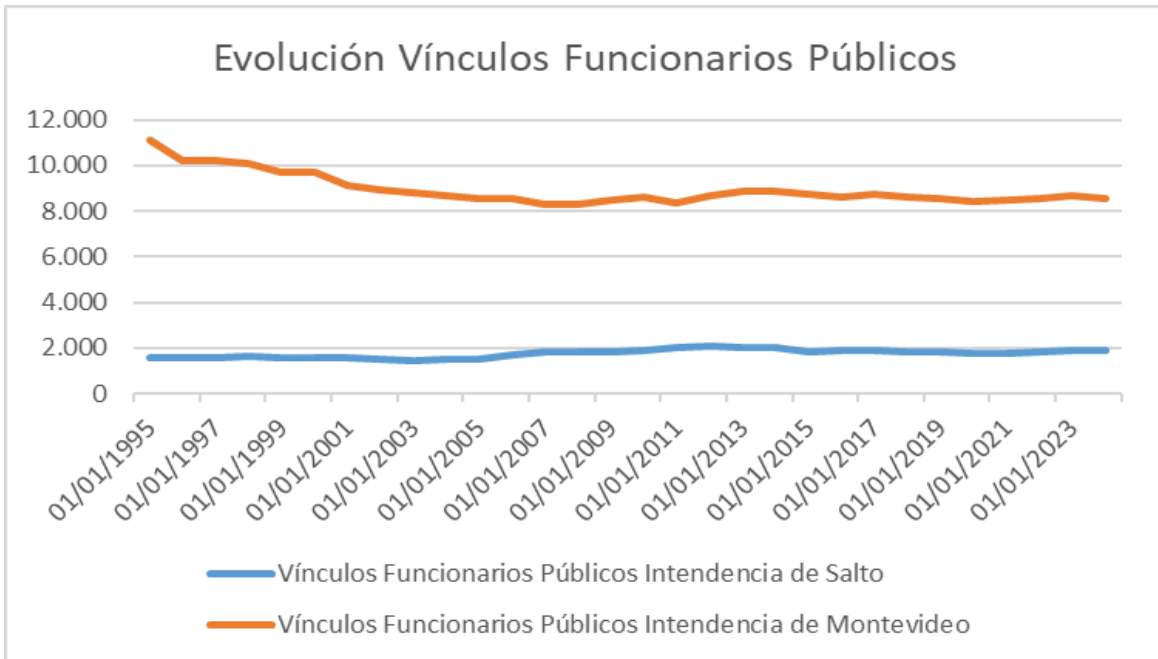
GOB. DEPTAL.	CALIDAD DE VÍNCULO	AÑO	FUNCIONARIOS	HOMBRES	% sobre el total	MUJERES	% sobre el total	TRANS	% sobre el total
MONTEVIDEO	Funcionario Público	2020	8.234	5.116	62,13%	3.118	37,87%	0	0,00%
		2021	8.297	5.056	60,94%	3.241	39,06%	0	0,00%
		2022	8.381	5.000	59,66%	3.381	40,34%	0	0,00%
		2023	8.501	4.940	58,11%	3.559	41,87%	2	0,02%
		2024	8.418	4.868	57,83%	3.549	42,16%	1	0,01%
	No Funcionario Público	2020	887	305	34,39%	582	65,61%	0	0,00%
		2021	822	296	36,01%	526	63,99%	0	0,00%
		2022	976	372	38,11%	604	61,89%	0	0,00%
		2023	1.003	361	35,99%	642	64,01%	0	0,00%
		2024	1.494	602	40,29%	892	59,71%	0	0,00%
SALTO	Funcionario Público	2020	1.698	1.339	78,86%	359	21,14%	0	0,00%
		2021	1.686	1.313	77,88%	373	22,12%	0	0,00%
		2022	1.738	1.347	77,50%	391	22,50%	0	0,00%
		2023	1.779	1.376	77,35%	403	22,65%	0	0,00%
		2024	1.818	1.386	76,24%	432	23,76%	0	0,00%
	No Funcionario Público	2020	19	10	52,63%	9	47,37%	0	0,00%
		2021	18	9	50,00%	9	50,00%	0	0,00%
		2022	53	24	45,28%	29	54,72%	0	0,00%
		2023	28	16	57,14%	12	42,86%	0	0,00%
		2024	62	36	58,06%	26	41,94%	0	0,00%

Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), *Vínculos laborales con el Estado. Altas y bajas 2020 - 2024.*

B: FIGURAS

Figura B1:

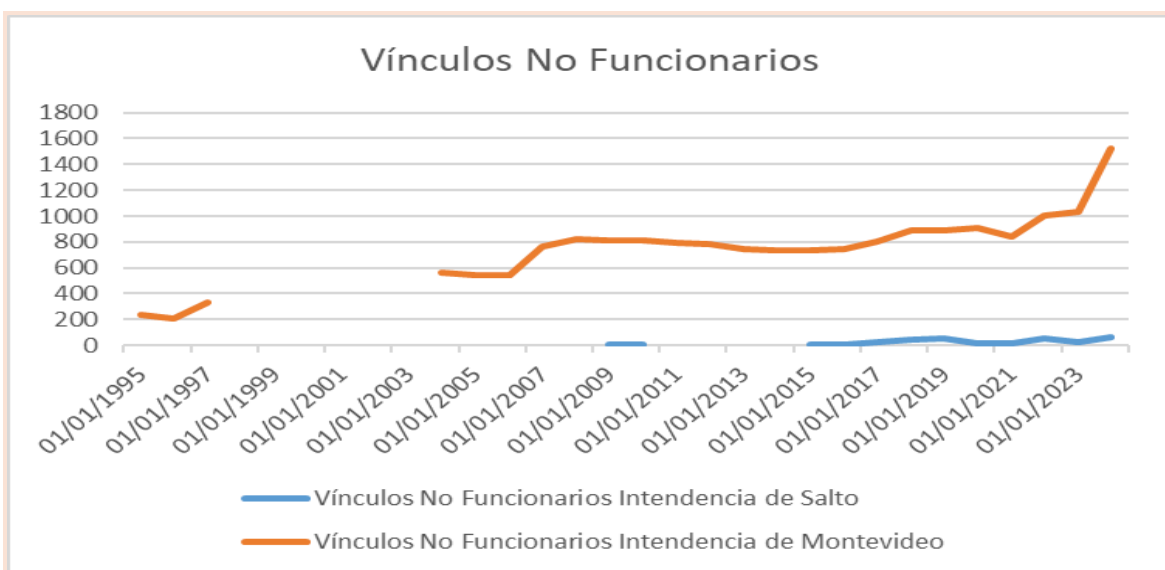
Evolución vínculos funcionarios públicos



Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), *Vínculos laborales con el Estado. Altas y bajas 2020 - 2024*.

Figura B2:

Evolución vínculos funcionarios No públicos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del informe de la ONSC "*Vínculos Laborales con el Estado Altas y Bajas 2024*" (p. 146 - 154) **Nota:** las áreas cortadas del gráfico corresponden a años en los que no hay datos

C: CUESTIONARIO UTILIZADO EN LAS ENTREVISTAS

Rol del TCR

1. ¿Cuál es el rol del TCR en el control de la gestión de recursos humanos de los Gobiernos Departamentales?
2. ¿Existen diferencias relevantes en los criterios de control aplicados a las intendencias respecto de otros organismos del Estado?
3. Desde la perspectiva del TCR, ¿cómo se evalúa el uso creciente de modalidades de contratación de servicios por parte de los Gobiernos Departamentales en los últimos años?
4. ¿Cuáles son los principales criterios que el Tribunal considera al analizar la legalidad y regularidad de las contrataciones de servicios personales y tercerizados en las intendencias?

Marco normativo y presupuestación

5. Desde la perspectiva del Tribunal, ¿qué relevancia tiene la presupuestación de funcionarios para garantizar la legalidad y sostenibilidad del gasto público?
6. ¿Cómo evalúa el Tribunal los procesos de presupuestación y regularización de vínculos laborales implementados por las intendencias en los últimos años?
7. ¿Qué riesgos identifica el Tribunal cuando se prolongan en el tiempo modalidades contractuales no presupuestadas?

Modalidades contractuales y flexibilidad

8. ¿Cómo valora el Tribunal el uso de figuras como la contratación directa, o los contratos zafrales en la administración departamental? (ejemplo, guardavidas)
9. ¿En qué medida estas modalidades pueden considerarse herramientas legítimas de flexibilidad y en qué casos se transforman en una fuente de observaciones? (ej renovaciones de contrato sucesivas)
10. ¿Se han identificado prácticas recurrentes que el Tribunal considere problemáticas en materia de contratación de personal?

Pasantes, becarios y otros vínculos

11. ¿Qué criterios utiliza el Tribunal para evaluar la legalidad y razonabilidad del uso de pasantes y becarios en los gobiernos departamentales? (de cumplimiento de convenios, en Salto los pasantes no pueden hacer horas extras ni trabajar los fines de semana)
12. Desde su experiencia, ¿existe riesgo de que estas modalidades sustituyan funciones propias de cargos permanentes?
13. ¿Qué buenas prácticas destacaría en el uso de programas de pasantías y becas dentro del sector público?

Equilibrio entre estabilidad, eficiencia y control del gasto

14. ¿Qué desafíos observa a futuro en la gestión del empleo público departamental desde la óptica del control externo?

Responsabilidad del organismo contratante

15. ¿Cómo valora el Tribunal el rol de las intendencias en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales de las empresas contratistas?

Relación entre normativa y práctica

16. En su experiencia, ¿se observa una brecha entre el marco normativo vigente en materia de contratación pública y su aplicación efectiva a nivel departamental?

Cierre

17. Desde la perspectiva del TCR, ¿qué recomendaciones generales podrían formularse para fortalecer la gestión de recursos humanos en los gobiernos departamentales?
18. ¿Considera que sería necesario fortalecer o ajustar los instrumentos de control existentes para acompañar la evolución de las formas de vinculación laboral en el Estado?

12. ANEXO

1: TABLAS

Tabla 1.1:

Datos funcionariado IM (enero - agosto 2025)

ESCALAFÓN	2025-01	2025-02	2025-03	2025-04	2025-05	2025-06	2025-07	2025-08
ADMINISTRATIVO	1168	1166	1164	1155	1152	1154	1178	1163
CONTRATACIÓN DIRECTA	4	4	4	3	3	3	4	3
CONTRATADO A PRESUPUESTAR	114	114	114	114	115	120	130	135
PRESUPUESTADO	1050	1048	1046	1038	1034	1031	1044	1025
ASISTENTE TÉCNICO/A CENTRO DE FOTOGRAFÍA	2	2	2	2	2	2	2	2
CONTRATADO ZAFRAL	2	2	2	2	2	2	2	2
CARRERAS NO INCLUIDAS EN EL SIR	259	255	238	226	214	217	161	193
CONTRATACIÓN DIRECTA	67	67	63	62	65	64	56	59
CONTRATADO A PRESUPUESTAR	13	13	13	13	13	13	15	13
FUNCIONES DE CONTRATO	21	21	21	21	21	21	22	21
PERSONAL DE CONFIANZA	140	136	123	112	102	102	52	79
RESIDENTES MÉDICOS	18	18	18	18	13	17	16	21
CONDUCCIÓN	11	11	11	11	11	11	10	10
CONTRATADO A PRESUPUESTAR	1	1	1	1	1	1	1	1
PRESUPUESTADO	10	10	10	10	10	10	9	9
CONDUCCION DIRECCION	43	44	43	43	46	44	42	43
FUNCIONES DE CONTRATO	1	1						
PRESUPUESTADO	42	43	43	43	46	44	42	43
CONDUCCION DIRECCION SUPERIOR	18	19	19	19	19	17	17	15
CONTRATACIÓN DIRECTA	1	1	1	1	1	1	1	
CONTRATADO A PRESUPUESTAR	1	1	1	1	1	1	1	1
PRESUPUESTADO	16	17	17	17	17	15	15	14
CONDUCCIÓN INFORMÁTICA	19	19	17	17	18	18	18	17
PRESUPUESTADO	19	19	17	17	18	18	18	17

CONDUCCIÓN JEFATURA (A)	111	110	110	112	110	114	109	106
PRESUPUESTADO	111	110	110	112	110	114	109	106
CONDUCCIÓN JEFATURA (E)	20	20	20	20	20	19	18	18
PRESUPUESTADO	20	20	20	20	20	19	18	18
CONDUCCIÓN JEFATURA (O)	175	175	177	178	177	178	176	176
PRESUPUESTADO	175	175	177	178	177	178	176	176
CONDUCCION TVCIUDAD	4	4	4	3	3	3	4	4
PRESUPUESTADO	4	4	4	3	3	3	4	4
CULTURAL Y EDUCATIVO	384	384	339	335	341	339	343	340
CONTRATACIÓN DIRECTA	61	61	60	63	69	69	69	66
CONTRATADO A PRESUPUESTAR	17	16	16	15	15	16	17	17
CONTRATADO ZAFRAL	46	48	5					
FUNCIONES DE CONTRATO	26	26	26	26	26	24	26	26
PRESUPUESTADO	234	233	232	231	231	230	231	231
ESPECIALISTA DE CASINOS	37	37	37	37	37	37	37	37
PRESUPUESTADO	37	37	37	37	37	37	37	37
ESPECIALISTA PROFESIONAL	1351	1363	1322	1285	1279	1276	1281	1278
CONTRATACIÓN DIRECTA	9	9	9	9	9	9	9	9
CONTRATADO A PRESUPUESTAR	65	75	75	75	76	78	83	84
CONTRATADO ZAFRAL	63	66	32					
FUNCIONES DE CONTRATO	1	1	1	1	1	1	1	1
PERSONAL DE CONFIANZA	1	1	1	1	1	1	1	1
PRESUPUESTADO	1212	1211	1204	1199	1192	1187	1187	1183
FUNCION CONTRATO CONDUCCIÓN	2	2	2	2	3	3	3	3
CONTRATACIÓN DIRECTA					1	1	1	1
FUNCIONES DE CONTRATO	2	2	2	2	2	2	2	2
FUNCIÓN DE CONTRATO	20	20	18	20	20	20	20	20
FUNCIONES DE CONTRATO	20	20	18	20	20	20	20	20
OBRERO	3044	3041	3035	3040	3045	3047	3041	3031
CONTRATACIÓN DIRECTA	7	7	7	7	7	7	7	7

CONTRATADO A PRESUPUESTAR	247	249	249	267	279	284	299	304
PRESUPUESTADO	2790	2785	2779	2766	2759	2756	2735	2720
POLÍTICO Y DE PARTICULAR CONFIANZA	39	35	35	36	37	37	45	45
PRESUPUESTADO	39	35	35	36	37	37	45	45
PROFESIONAL Y CIENTÍFICO	1351	1351	1345	1339	1335	1331	1357	1323
CONTRATACIÓN DIRECTA	15	15	15	15	15	15	15	13
CONTRATADO A PRESUPUESTAR	132	134	132	132	133	133	135	135
FUNCIONES DE CONTRATO	30	30	30	30	30	30	30	30
PERSONAL DE CONFIANZA								1
PRESUPUESTADO	1174	1172	1168	1162	1157	1153	1177	1144
TEATRO SOLÍS	64	64	69	69	72	71	73	72
CONTRATACIÓN DIRECTA	1	1	4	4	4	4	3	4
FUNCIONES DE CONTRATO	57	57	59	59	62	61	64	62
PERSONAL DE CONFIANZA	1	1	1	1	1	1	1	1
PRESUPUESTADO	5	5	5	5	5	5	5	5
TV CIUDAD CONDUCCION DIRECCION	1	1	1	2	2	2	1	1
CONTRATACIÓN DIRECTA	1	1	1	2	2	2	1	1
TV CIUDAD TECNICO ESPECIALISTA	61	61	62	62	64	64	65	64
CONTRATACIÓN DIRECTA	2	2	3	3	5	5	6	5
FUNCIONES DE CONTRATO	1	1	1	1	1	1	1	1
PRESUPUESTADO	58	58	58	58	58	58	58	58
TV CIUDAD TECNICO PROFESIONAL	29	29	30	30	30	30	38	38
CONTRATACIÓN DIRECTA			1	1	1	1	9	9
PRESUPUESTADO	29	29	29	29	29	29	29	29
TOTAL	8213	8213	8100	8043	8037	8034	8039	7999

IM. (s. f.). *Datos de funcionariado* [Conjunto de datos]. CKAN Montevideo

[:https://ckan.montevideo.gub.uy/dataset/datos-funcionariado](https://ckan.montevideo.gub.uy/dataset/datos-funcionariado)

Tabla 1.2:

Datos sobre la modalidad de pasantes y becarios de la IM (en el período enero 2025 - junio 2025):

MODALIDAD	2025-01	2025-02	2025-03	2025-04	2025-05	2025-06
BECARIOS	954	925	910	903	883	845
CONVENIO DE PASANTÍAS IM - CETP	69	83	94	94	94	94
CONVENIO IM DINALI	44	45	54	54	54	55
CONVENIO UCUDAL	10	10	11	12	12	12
PROGRAMA "YO ESTUDIO Y TRABAJO" - INISA	210	211	239	231	231	232
TOTAL	1287	1274	1308	1294	1274	1238

Fuente: IM. (s. f.). *Pasantes y becarios* [Conjunto de datos]. CKAN Montevideo.
<https://ckan.montevideo.gub.uy/dataset/pasantes-y-becarios>

Tabla 1.3:

Grupos ocupacionales – Artículo 16 del Decreto Presupuestal N.º 5.776/90 (modificado)

Grupo	Denominación del grupo ocupacional	Grado mínimo	Grado máximo
Grupo 1	Personal Directivo	12	14
Grupo 2	Técnico Profesional	10	14
Grupo 3	Administrativo y Especializado	5	11
Grupo 4	Obrero especializado	5	11
Grupo 5	Obrero y de Oficio	3	11
Grupo 6	Servicios Auxiliares	3	9
Grupo 7	Docente	5	11
Grupo 8	Práctico Guardavidas	5	11
Grupo 9	Práctico Inspectores de Tránsito	5	11
Grupo 10	Práctico Conductores Cobradores	5	11

Fuente: Decreto N.º 7.327/2021 – Junta Departamental de Salto (modifica Art. 16 del Decreto 5.776/90)

Tabla 1.4:

Escala de sueldos vigente al 01/09/25 Funcionario y Beneficios - IdS

INTENDENCIA DE SALTO						01/09/2025			
						PORCENTAJE	0,04%		
ESCALA DE SUELDOS Y BENEFICIOS SOCIALES									
GRADO	SUELDO x 30 SEMANALES	SUELDO x 40 SEMANALES							
3	32.599,92	42.355,02							
4	34.863,40	45.375,51							
5	37.307,86	48.637,09							
6	39.946,03	52.156,83							
7	42.801,55	55.966,15							
8	45.876,09	60.067,50							
9	52.535,16	68.949,50							
10	60.249,10	79.237,67							
11	69.209,57	91.187,43							
12	80.476,73	107.302,31							
13	99.790,89	133.054,52							
14	123.712,95	164.950,60							
BENEFICIOS			30 SEMANALES	40 SEMANALES	CÁLCULO	VIÁTICOS	Menos 300 km	Mas 300 km	
HOGAR CONSTITUIDO			8.149,98	10.588,76	5% GRADO 3	INTENDENTE MUNICIPAL	1.500,00	3.000,00	
ASIGNACIÓN			2.281,99	2.964,85	7% GRADO 3	SECRETARIO GENERAL	1.500,00	3.000,00	
PRIMA P/NACIMIENTO			13.039,97	16.942,01	0% GRADO 3	DIRECTORES DPTO.	1.000,00	2.000,00	
PRIMA P/MATRIMONIO			13.039,97	16.942,01	0% GRADO 3				
						FUERA DPTO. S/PERNOCTAR		1.475,00	
						MONTEVIDEO		3.460,00	
						DENTRO DPTO.		915,00	
						1/2 VIATICO		585,00	
RETIRO JUBILATORIO								ART. 17,18,19 DECRETO 7305/2021	
SUBSIDIO FALLECIMIENTO								10 SUELDOS GRADO ACTUAL	
SALARIO VACACIONAL								100 % SUELDO LIQUIDO	

Fuente: Datos extraídos del portal web salto.gub.uy

Tabla 1.5:

Escala de sueldos vigente al 01/09/25 Intendente, Directores y Alcaldes - IdS

INTENDENCIA DE SALTO						
SUELDOS SETIEMBRE 2025						
(Incluye haberes brutos)						
NOMBRE	CARGO	LUGAR	GASTOS	SUELDO	EXTENSION	BRUTO
			REPRES.		HORARIA	
CARLOS ALBISU EMED	Intendente	Intendencia de Salto	\$ 161.321,92	\$ 388.181,71		\$ 549.503,63
WALTER GARY TEXEIRA NUÑEZ GONZÁLEZ	Secretario	Intendencia de Salto	\$ 129.057,52	\$ 310.545,38		\$ 439.602,90
SERGIO JOSÉ ACUÑA SOSA	Coord. Gral.	Secretaría		\$ 80.476,73	\$ 64.381,38	\$ 144.858,11
HÉCTOR MANUEL FERREIRA ARIZAGA	Asesor Jurídico	Intendente		\$ 164.950,65		\$ 164.950,65
NICOLÁS IRIGOYEN	Dtor.	Dpto. de Hacienda		\$ 194.090,87		\$ 194.090,87
MYRNA AMALIA HALLER YEMINI	Dtor.	Dpto. de Gestión Administrativa		\$ 194.090,87		\$ 194.090,87
	Dtor.	Dpto. General de Promoción y Desarrollo		\$ 194.090,87		\$ 194.090,87
JUAN MANUEL TEXEIRA NUÑEZ DEVOTTO	Dtor.	Dpto. General de Obras		\$ 194.090,87		\$ 194.090,87
MARÍA EUGENIA TARUSELLI GARCÍA DA ROSA	Dtor.	Dpto. de Desarrollo Social		\$ 194.090,87		\$ 194.090,87
CARLOS EMILIO AYUTO CABRERA	Dtor.	Dpto. de Servicios Públicos		\$ 194.090,87		\$ 194.090,87
ALBERTO CARLOS SUBI CHAGAS	Dtor.	Dpto. de Movilidad Urbana		\$ 194.090,87		\$ 194.090,87
	Dtor.	Dpto. de Gestión Ambiental		\$ 194.090,87		\$ 194.090,87
	Dtor.	Dpto. de Vivienda y Habitat		\$ 194.090,87		\$ 194.090,87
DANIEL ENRIQUE GALLIAZZI PANISSA	Dtor.	Dpto. de Descentralización		\$ 194.090,87		\$ 194.090,87
LUIS ENRIQUE VALERIO RIBERO	Alcalde.	ALCALDE DE CONSTITUCION		\$ 116.454,53		\$ 116.454,53
SANTIAGO DALMAO RIVERO	Alcalde.	ALCALDE DE VALENTIN		\$ 116.454,53		\$ 116.454,53
SANDRA MARIELA TONCOBITZ BASTOS	Alcalde.	ALCALDE DE SAN ANTONIO		\$ 116.454,53		\$ 116.454,53
MARIA ROSITA MORENO CHIAPPA	Alcalde.	ALCALDE DE MATAOJO		\$ 116.454,53		\$ 116.454,53
ANTONIO LUZARDO TEJEIRA GONZÁLEZ	Alcalde.	ALCALDE DE LAVALLEJA		\$ 116.454,53		\$ 116.454,53
LUIS ENRIQUE ZULIANI HERNANDEZ	Alcalde.	ALCALDE DE BELEN		\$ 116.454,53		\$ 116.454,53

Fuente: Datos extraídos del portal web salto.gub.uy

Tabla 1.6:

Escala salarial vigente de la IM a partir del 1° de octubre de 2025.

SIR	4 horas	5 horas	6 horas	8 horas
1	23.607	29.509	35.411	47.215
2	24.262	30.328	36.393	48.524
3	25.058	31.323	37.587	50.116
4	26.516	33.145	39.774	53.032
5	27.853	34.817	41.780	55.707
6	29.824	37.280	44.736	59.648
7	31.944	39.930	47.916	63.387
8	34.741	43.426	52.111	69.481

9	37.264	46.580	55.896	74.528
10	40.505	50.631	60.757	81.009
11	44.803	56.004	67.205	89.607
12	50.005	62.507	75.008	100.011
13	55.880	69.850	83.820	111.760
14	62.468	78.085	93.702	124.936
15	69.899	87.373	104.848	139.797
16	78.171	97.714	117.257	156.343
17	87.447	109.308	131.170	174.893
18	97.645	122.057	146.468	195.291
19	109.263	136.579	163.895	218.527
20	122.739	153.423	184.108	245.477
21	137.499	171.874	206.249	274.999
22	142.187	177.733	213.280	284.373
Intendente		330.539		
Gastos de representación		132.216		
Dirección de departamento		264.430		
Dirección de división		211.545		
Coordinación de municipio		214.205		
Valor año de antigüedad		123,94		
Compensación familiar		5.842,82		

Fuente: Datos extraídos del portal web: <https://montevideo.gub.uy/institucional/gestion-humana/escala-salarial-vigente>