



Informe de Evaluación

Estudio y construcción de línea de base del personal administrativo y docente del MEC

2024

“Estudio y construcción de línea de base del personal administrativo y docente del MEC”

Autoridades

Carlos Fernández Valdovinos, ministro de Economía y Finanzas

Oscar Lovera, viceministro de Administración Financiera

Teodora Recalde, gerente de Gestión Financiera del Estado

Jorge Paredes, director general de Presupuesto

Coordinación

Elvira Pereira, coordinadora de Política de Ingresos y Análisis Presupuestario

Supervisión y edición

Elva Espínola, jefa del Departamento de Evaluación Presupuestaria

Redacción y procesamiento de datos

Andrés Brítez, analista sénior del Departamento de Evaluación Presupuestaria

Este documento fue elaborado por la Dirección General de Presupuesto, Gerencia de Gestión Financiera del Estado, Viceministerio de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas.

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las del MEF.

El contenido de este material puede ser reproducido siempre y cuando se mencione la fuente.

Edición, 2024

Para mayor información o para la obtención de ésta y otras publicaciones dirigirse a: Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas: Chile 252 - Asunción – Paraguay

Teléfono: +595-21 4146 502 E-mail: dgp@mef.gov.py

Sitio web: www.mef.gov.py

Índice

I.	Dotación de Recursos Humanos del MEC	3
1.1	Identificación y clasificación del personal permanente	3
1.2	Identificación y clasificación del personal contratado.....	5
1.3	Distribución programática del personal.....	7
II.	Análisis del anexo de personal.....	10
2.1	Distribución de categorías y su relación con las normativas vigentes	10
a.	Categorías L con más de 2 cargos.....	14
b.	Categorías Z con exceso de horas cátedras.....	19
c.	Psicólogos con categorías L y S	21
d.	Categorías L y Z con exceso de asignaciones	23
2.2	Análisis de la relación entre categorías y funciones del personal.....	26
2.3	Correspondencia del anexo de personal con la actividad presupuestaria.	30
III.	Caracterización del plantel docente.....	33
3.1	Composición del personal docente por rango de edad y sexo	33
3.2	Personal docente según antigüedad en la función	35
IV.	Cumplimiento del acuerdo salarial con docentes	39
4.1	Establecimiento del Salario básico profesional del docente	39
V.	Conclusiones y recomendaciones.....	41
VI.	Anexos	45
	Anexo N° 1. Personal disponible por categorías y rango de edades.	45
	Anexo N° 2. Docentes según cantidad y tipo de categorías L combinadas con Z.	45
	Anexo N° 3. Detalle de cargos de la actividad 4 “Brindar servicio educativo en el tercer ciclo de la EEB y EM” que cumplen funciones en otros niveles educativos.	46
	Anexo N° 4. Composición del personal docente por categoría y rango de edades.....	46
VII.	Bibliografía	47

Lista de Tablas

Tabla 1: Distribución del personal según grupo de categorías.....	3
Tabla 2: Distribución de categorías según cargos/horas activas y vacantes	4
Tabla 3: Identificación del Personal contratado, según el OG	6
Tabla 4: Composición del personal contratado, según categorías de contrato	6
Tabla 5: Clasificación de niveles educativos	7
Tabla 6: Programación de sueldos, según actividad presupuestaria	9
Tabla 7: Asignación y combinaciones de categorías del personal	11
Tabla 8: Docentes con categoría "L", según cantidad de cargos.....	15
Tabla 9: Categorías "L" con monto, de docentes con más de 3 asignaciones	16
Tabla 10: Combinaciones atípicas de cargos.....	18
Tabla 11: Docentes con 3 o más categorías "L" de Salario Básico Profesional	19
Tabla 12: Distribución de docentes y horas cátedras, según categoría Z específica	20
Tabla 13: Asignación de cargos relacionados a la Psicología	23
Tabla 14: Categorías docentes L con descripción de funciones administrativas.	27
Tabla 15: Distribución del anexo de personal dentro de la actividad 03 "Brindar servicio educativo en Primer y Segundo ciclo de EEB"	30
Tabla 16: Categorías L con funciones distintas al nivel de enseñanza especificado en la actividad 3 "Brindar servicio educativo en Primer y Segundo ciclo de EEB"	31
Tabla 17: Tasa de sustitución de jubilación del personal administrativo (en %).....	37

Lista de gráficos

Gráfico 1: Docentes con exceso de horas cátedras	21
Gráfico 2: Personal docente y catedrático, según asignaciones.....	24
Gráfico 3: Personal docente directivo y catedrático, según asignaciones	25
Gráfico 4 Distribución de docentes activos, según edad y sexo	33
Gráfico 5 Cantidad de docentes según sexo y edad de inicio de funciones	34
Gráfico 6 Cantidad de docentes según años de servicio	35
Gráfico 7: Cantidad de cargos pendientes de alcanzar el techo salarial.....	40

Acrónimos

DGP	Dirección General de Presupuesto
EEB	Educación Escolar Básica
EI	Educación Inicial
EM	Educación Media
ES	Educación Superior
MJ	Media Jornada
MTN	Mañana, tarde y noche
OG	Objeto del Gasto
PGN	Presupuesto General de la Nación
RRHH	Recursos Humanos
TC	Tipo de Cambio
USD	Dólares americanos

Introducción

El Sector Educativo en el Paraguay está compuesto por varias instituciones tanto públicas como privadas y privadas-subvencionadas, cuyas actividades contribuyen directa o indirectamente para la mejora de los indicadores relacionados a la educación en los distintos niveles de enseñanza.

Un aspecto en común entre todas ellas, es que son intensivas en capital humano para el desarrollo de sus actividades misionales, y en concordancia con ello, las remuneraciones para el personal docente representan la mayor participación dentro de los costos asociados a las necesidades educativas del país.

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) ejerce el rol de ente rector y responsable principal de la provisión del servicio educativo a nivel nacional. Su ámbito de intervención abarca la formulación de políticas, la regulación, supervisión y control de la oferta educativa, así como la implementación de programas y proyectos orientados a garantizar el acceso, la permanencia y la calidad de la educación en todos los establecimientos del país. En lo que respecta a la educación primaria y secundaria, posee el mayor alcance de intervención.

Para garantizar que los recursos humanos estén alineados con las necesidades institucionales, especialmente en cada nivel educativo, es fundamental realizar un estudio y construir una línea de base del personal. Este proceso tiene como objetivo analizar la dotación de recursos humanos del MEC y su distribución por categorías y funciones, con el propósito de evaluar si existe una correspondencia efectiva que asegure una cobertura adecuada de los servicios educativos.

El presente informe se elaboró utilizando los datos extraídos del Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH) y también proporcionados por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), correspondiente al personal permanente y contratado de la institución. Ambos registros contienen información individualizada, lo que permitió realizar un análisis a un nivel de desglose mínimo y unificar la información, evitando duplicaciones. Además, todos los datos se han mantenido anonimizados a lo largo del desarrollo del informe.

Se emplearon métodos descriptivos y comparativos para analizar la distribución del personal según la actividad presupuestaria a través de la cual perciben sus remuneraciones, considerando su clasificación por categorías, cargos o vínculos y, funciones vigentes. Como un punto adicional, se muestra el alcance presupuestario del cumplimiento de los acuerdos salariales con los docentes y la forma en que se han aplicado los ajustes.

El informe está estructurado en cinco secciones principales. En la primera, se analiza la composición del personal según las categorías asignadas presupuestariamente, destacando los criterios establecidos en algunas normativas de referencia. La segunda sección examina los datos en función a los cargos y descripción de funciones que realiza el personal, con el propósito de evaluar su relación con los perfiles y las necesidades de las estructuras programáticas.

En la tercera sección, se presenta un resumen de la composición del plantel basado en los registros disponibles de edad, sexo y años de servicio, incluyendo referencias a ciertos aspectos del régimen jubilatorio. La cuarta sección describe el efecto a nivel presupuestario que ha tenido el ajuste del Salario Básico Docente en los últimos años. Finalmente, el informe concluye con las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de los hallazgos expuestos en las secciones previas.

I. Dotación de Recursos Humanos del MEC

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), cuenta con un plantel de 82.447 funcionarios permanentes y 1.344 personas contratadas¹ para el año 2024, según los datos disponibles en el Sistema de Administración de Recursos Humanos. A partir de este universo, se procede a desagregar la información recopilada para su análisis en función a cada caso específico.

1.1 Identificación y clasificación del personal permanente

En coherencia a la cantidad arrojada por el SINARH para personas con vínculos permanentes, dentro del anexo de personal del MEC se identifica un total 82.447 personas, que al mes de julio del año 2024 se encontraban activas en la institución. Este personal está organizado en cuatro grandes grupos de categorías, distribuidos en dos tablas de registro:

Tabla 50: agrupa a las categorías docentes "L", catedráticos "Z" y personal de blanco "S"

Tabla 70: incluye las demás categorías, que son más bien de carácter administrativo "A – G".

En vista a esta clasificación, la distribución del personal activo, muestra una concentración notable en las categorías "L" y "Z", lo cual es concordante con la cantidad de asignaciones de cargos y horas cátedras como puede notarse en la siguiente tabla:

Tabla 1: Distribución del personal según grupo de categorías

Identificación del Personal	Cantidad de Personas*	Asignación	
		Unidad de Medida	Cantidad
Docentes Categoría "L"	54.343	Cargos	90.620
Docentes Categoría "Z"	35.172	Horas cátedras	4.988.015
Personal de Blanco "S"	92	Vínculos	100
Personal Administrativo "A-G"	3.796	Cargos	3.796

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos

*Por número de cédula de identidad en cada grupo de categorías al que se vinculan (sin sumar)

¹ Conforme a los datos del SINARH con corte al mes de Julio/2024.

Los docentes pueden contar con más de una categoría vinculada, y ocupar más de un cargo dentro de un mismo grupo de categoría. Por ejemplo: un docente podría tener dos categorías clasificadas con prefijo "L", o combinaciones como "L y Z" o "L y administrativo"². Dado esto, el número final del plantel no resulta de una simple suma en la distribución del personal, sino que considera cada persona como única según su documento de identidad.

Como puede notarse, la mayor dotación del personal está alineada con la misión institucional, asumiendo que las funciones asignadas se corresponden con los cargos ocupados.

En forma similar, en el Anexo del Personal pueden registrarse categorías con cargos/horas vacantes en un año determinado, es decir, que no están siendo utilizados por la institución y que surgen muchas veces de la propia dinámica de ingresos y egresos de funcionarios (bajas por motivo de jubilación, fallecimiento, renuncia, etc., o altas por nuevas incorporaciones).

En ese sentido, las vacancias que disponía el MEC para el mismo periodo de corte, representaban un total de G. 11.776 millones mensuales, las cuales se distribuyen según la categoría donde fueron originadas, y junto a aquellas activas, indican el total disponible en su Anexo de Personal, tal como se muestra a continuación:

Tabla 2: Distribución de categorías según cargos/horas activas y vacantes

Tabla de registro	Categorías según grupo	Unidad de medida	Estado		Total en Anexo MEC
			Activos	Vacantes	
50	Docentes "L"	Cargos	90.620	1.740	92.360
	Docentes catedráticos "Z"	Horas cátedras	4.988.015	41.106	5.029.121
70	Personal de Blanco "S"	Vínculos	100	0	100
	Personal Administrativo "A-G"	Cargos	3.796	485	4.281

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos

Los créditos presupuestarios asociados a las vacancias, son calculados en función a los meses previstos para su utilización durante cada ejercicio fiscal. Por ejemplo, si un concurso se lleva a cabo

² Se adjunta el detalle de esa distribución por rango de edades en el Anexo 1 del presente informe.

a mitad del año, los créditos se proyectan para los 6 meses restantes y, a partir del siguiente año se calculan para los 12 meses del año.

Esta disponibilidad de créditos generada por las vacancias anualmente, podría ser aprovechada para una reasignación más eficiente de recursos, siempre que se gestione de manera adecuada.

1.2 Identificación y clasificación del personal contratado

La dotación de personal del MEC incluye un total de 1.344 personas contratadas, quienes, según las normativas vigentes, están vinculadas a la institución de manera temporal bajo las condiciones establecidas en sus contratos respectivos.

A diferencia del personal permanente, la identificación presupuestaria del personal contratado requiere consultar dentro del subgrupo 140 – Personal Contratado, el objeto del gasto utilizado para el pago de sus salarios y otros beneficios, dado que los mismos no forman parte del anexo de personal y por ende no se encuentran identificados bajo las mismas categorías/cargos.

Teniendo en cuenta esto, la mayor proporción del personal contratado corresponde a *docentes e instructores para cursos especializados, remunerados por unidad de tiempo y por hora cátedra*, según lo establecido en el Objeto del Gasto (OG) 148. Este grupo incluye a 927 personas (69% del total), que absorben el 66% del total asignado. La categoría utilizada para este tipo de contrataciones es de XD1 – Personal docente para cursos especializados.

Seguidamente, se encuentran 316 personas con una relevancia presupuestaria de 28%, que están contratadas bajo el Objeto de Gasto (OG) 145 – Honorarios Profesionales, y cuentan con categoría XP8 – Profesional. Esta categoría constituye el segundo grupo más relevante tanto en número de contratados como en impacto presupuestario.

A continuación, se presenta el detalle de los vínculos del personal que figura como contratado al mes de julio del año 2024, según el objeto del gasto y la categoría vigente.

Tabla 3: Identificación del Personal contratado, según el OG

OG	Descripción del Objeto del Gasto	Vínculos	Personas	Asignación mensual	
				Guaraníes	USD*
141	Contratación de personal técnico	11	11	29.803.730	4.046
144	Jornales	90	90	241.834.705	32.831
145	Honorarios profesionales	316	316	1.384.423.222	187.948
148	Contratación de personal docente e instructores para cursos especializados, por unidad de tiempo y por hora cátedra	1.197	927	3.211.286.198	435.961
Total mensual		1.614	1.344	4.867.347.855	660.786
Estimación anual				47.120.514.573	6.397.029

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

*Tc= G.7366

Tabla 4: Composición del personal contratado, según categorías de contrato

Categ.	Descripción de Categoría	Vínculos	Personas	Asignación mensual	
				Guaraníes	USD*
XC1	Consultor/Especialista nacional por UEP	22	22	261.150.000	35.453
XD1	Personal docente para cursos especializados	1.197	927	3.211.286.198	435.961
XJ3	Asistente administrativo	84	84	225.220.959	30.576
XJ4	Auxiliar administrativo	1	1	2.680.373	364
XJ5	Auxiliar de servicios generales	5	5	13.933.373	1.892
XP5	Profesional III	7	7	47.200.000	6.408
XP8	Profesional	287	287	1.076.073.222	146.087
XT1	Técnico/a	11	11	29.803.730	4.046
Total mensual		1.614	1.344	4.867.347.855	660.786
Estimación anual				47.120.514.553	6.397.029

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

*Tc= G.7366

Cabe destacar que los montos de asignación mensual reflejan la suma total programada para cada categoría, según lo estipulado para cada persona en su contrato (montos a nivel particular difieren), y que posteriormente es imputado según el objeto de gasto afectado para el pago.

En ese sentido, el monto total mensual destinado al pago de salarios del personal contratado equivale a G. 4.867 millones. En general, las categorías con mayores montos asignados corresponden a aquellas identificadas como XC1 (entre G. 4.500.000 y G. 21.000.000) y XP8 (entre G. 2.680.673 y G. 15.000.000).

Asimismo, el valor total anual que representó el plantel contratado para el año 2024, asciende a G. 47.121 millones, monto que considera el periodo de vigencia de los contratos para la

estimación, es decir, aplicando cortes entre la fecha de firma y finalización disponibles en la base de datos del SINARH³.

1.3 Distribución programática del personal

Un aspecto clave para entender la organización y distribución de los recursos humanos del MEC, particularmente del personal docente, es la desagregación de los distintos niveles educativos que este abarca (MEC, 1998)⁴. Estos niveles educativos se identifican posteriormente a través de los programas presupuestarios correspondientes.

Tabla 5: Clasificación de niveles educativos

Nivel educativo	Descripción
Educación inicial	Comprende desde la educación preescolar. Se divide en dos ciclos: maternal (0-3 años) y pre jardín-jardín (4-5 años).
Educación Escolar Básica	Obligatoria y gratuita, abarca tres ciclos: primer ciclo (1° a 3° grado), segundo ciclo (4° a 6° grado), tercer ciclo (7° a 9° grado).
Educación Media	Se divide en bachillerato científico y técnico. Tiene una duración de tres años después de la Educación Escolar Básica.
Educación Superior	Incluye universidades, institutos técnicos y tecnológicos. Ofrece programas de grado, posgrado y técnico-superiores.

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencias.

Cabe recordar que tanto el pago del personal contratado como el permanente incluido en el anexo de personal, se vincula a un programa presupuestario al nivel de actividades del mismo. Esta vinculación permite identificar al personal y sus remuneraciones en función de la actividad específica a la que contribuyen dentro del programa, formando parte de los costos que conlleva la oferta del bien o servicio público.

³ Se dan variaciones entre días y mes de firma al igual que de finalización, por lo que se realizó el prorrateo en cantidad de días para el cálculo anualizado.

⁴ Ver en: <https://mec.gov.py/cms/?ref=68936-ley-general-de-educacion>

En este contexto, y **poniendo énfasis en el personal permanente** del Ministerio de Educación y Ciencias, que representa la mayor proporción de los recursos presupuestarios destinados al pago de servicios personales, todo su anexo de personal se concentra en el programa central. Este se distribuye en 11 actividades de un total de 16 que contempla el programa, además de 2 proyectos. Las actividades que incluyen el pago de remuneraciones son las siguientes:

- Gestión administrativa institucional
- Brindar servicio educativo en educación inicial
- Brindar servicio educativo en primer y segundo ciclo de EEB
- Brindar servicio educativo en el tercer ciclo de la EEB y EM
- Atención a educación superior y ciencias
- Formación de músicos en los distintos géneros de música
- Brindar servicios educativos a jóvenes y adultos de 15 años y más
- Brindar servicio educativo en centros regionales de educación
- Servicios educativos a estudiantes c/necesidades específicas de apoyo
- Brindar atención a instituciones de educación escolar indígena
- Promover políticas p/ el desarrollo de educación y ciencias

Si bien las remuneraciones previstas dentro del Anexo del Personal, incluyen el pago de sueldos (OG 111), dietas (OG 112) y gastos de representación (OG 113), estos dos últimos están relacionados a los pagos adicionales que perciben el personal con cargos superiores y directivos (temporales), por lo que el análisis se enmarcará sobre los montos que representan el pago de sueldos propiamente dichos.

En ese sentido, como punto de partida, resulta apropiado observar la programación de los salarios según la actividad presupuestaria donde se encuentra vinculado el personal, cuya distribución muestra una importante concentración dentro de la actividad 3 “Brindar servicio educativo en primer y segundo ciclo de EEB”, que representa el *66% del monto total asignado*, lo que a priori, indica que la mayor parte del plantel se encontraría prestando servicios educativos con

cierta prioridad para los 6 primeros años de este nivel de enseñanza (EEB), lo que lo posiciona como el eje central para los análisis subsiguientes.

Tabla 6: Programación de sueldos, según actividad presupuestaria

Cód.	Actividad Presupuestaria	Asignación mensual		
		Guaraníes	USD*	% Part.
1	Gestión administrativa institucional	12.506.369.749	1.697.851	2%
2	Brindar servicio educativo en educación inicial	2.422.103.605	328.822	0%
3	Brindar servicio educativo en primer y segundo ciclo de EEB	366.721.327.075	49.785.681	66%
4	Brindar servicio educativo en el tercer ciclo de la EEB y EM	127.299.230.729	17.282.003	23%
5	Atención a educación superior y ciencias	3.543.066.013	481.003	1%
6	Formación de músicos en los distintos géneros de música	1.047.816.592	142.250	0%
7	Brindar servicio educativo a jóvenes y adultos de 15 años y más	31.514.263.237	4.278.341	6%
8	Brindar servicio educativo en centros regionales de educación	7.127.327.998	967.598	1%
9	Servicio educativo a estudiantes c/necesidades específicas de apoyo	1.667.836.527	226.424	0,3%
11	Brindar atención a instituciones de educación escolar indígena	583.517.688	79.218	0,1%
16	Promover políticas p/ el desarrollo de educación y ciencias	87.463.146	11.874	0,02%
Total		554.520.322.359	75.281.065	100%

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos

*Al tipo de cambio G. 7.366

A partir de esta distribución inicial del anexo de personal, se procederá a un análisis detallado de su composición general, en términos de categorías, cargos y/o vínculos. Posteriormente, se contrastará esta información con las funciones efectivamente desempeñadas, atendiendo los perfiles requeridos y la actividad presupuestaria a la que contribuyen. Este enfoque permitirá evaluar de manera adecuada la eficacia de los recursos públicos asignados al programa y, consecuentemente, atribuir de los costos y resultados alcanzados en cada caso.

II. Análisis del anexo de personal

2.1 Distribución de categorías y su relación con las normativas vigentes

Antes de detallar el análisis de las categorías con sus correspondientes asignaciones (cargos/horas cátedras para docentes), es importante hacer referencia a las principales normativas que fueron consideradas durante la revisión. En primer lugar, se destaca lo establecido en la Ley N° 1264/98 “Ley General de Educación”, al igual que la Ley N° 1725/01 del Estatuto del Educador para los docentes y; lo establecido en la Ley N° 1626/00 de la Función Pública para el personal administrativo⁵.

Cabe señalar que, las incompatibilidades para el ejercicio de la profesión del educador, en cualquiera de las funciones contempladas en la Ley N° 1725/01, se rigen además por las disposiciones contempladas en el Código Civil y leyes complementarias, según se establece en el Art. 5° del Decreto N° 468/2003, que reglamenta el Estatuto del Educador.

De manera adicional, se especifican condiciones asociadas a las asignaciones/modificaciones⁶ de cargos previstas en la Ley anual del Presupuesto General de la Nación y los decretos relacionados a su diseño y ejecución, que también son determinantes para la habilitación anual de cargos y el pago de remuneraciones.

Atendiendo a este marco normativo, la identificación y clasificación del personal en este estudio, toma como base un total de **82.447 personas únicas** que prestan servicios en carácter permanente dentro del MEC, según consta en el Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH), con las siguientes combinaciones de categorías:

⁵ En su Art. 61° dispone: “El personal administrativo de las instituciones educativas del sector público regirá sus relaciones con el Estado por la ley que regule al funcionariado público”.

⁶ A modo de ejemplo, en el Anexo «A» del Decreto N° 1092/2024, el art. 81°, inciso 2) establece: “Los cargos previstos en el Anexo del Personal destinados a los servicios de salud, docentes del magisterio nacional, docentes universitarios y horas cátedras, no podrán ser asignados para el personal que cumple funciones administrativas, ni ser utilizadas para reprogramaciones o re categorizaciones de cargos administrativos, salvo el cambio de categorías docentes que no cumplen funciones en aula”.

Tabla 7: Asignación y combinaciones de categorías del personal

Asignaciones	Categorías y combinaciones	Cantidad de Personas
Categoría única	Docente (L)	44.070
	Catedrático (Z)	25.265
	Administrativo	2.123
	Personal de Blanco - Psicólogo (S)	72
Dos categorías	Docente (L) y Catedrático (Z)	9.224
	Docente (L) y Psicólogo (S)	2
	Docente (L) y Administrativo	1.008
	Catedrático (Z) y Psicólogo (S)	18
	Catedrático (Z) y Administrativo	626
Tres categorías	Docente (L), Catedrático (Z) y Administrativo	39
	Total	82.447

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

Como puede observarse, la mayor cantidad de funcionarios pertenecientes al MEC, corresponden a personal con categoría docente “L”, seguido de los docentes catedráticos “Z”, los cuales, para el ejercicio de la profesión de educador en las instituciones educativas públicas de gestión oficial y privada subvencionada, en cualquiera de los niveles o modalidades, deben cumplir los siguientes requisitos⁷:

1. Poseer matrícula profesional de educador.
2. Estar capacitado o habilitado para el ejercicio de la profesión de educador.

En ese sentido, verificando la variable “profesión” registrada por el MEC⁸, la mayor parte del personal docente o catedrático, es identificado como “docente, profesor o licenciado”, lo que supone que cuentan en su legajo con un título de profesorado, licenciado en educación o similar, sin embargo, existen **343 personas** cuyo nivel académico llega hasta “bachiller o estudiante universitario”, lo que genera incertidumbre sobre la disponibilidad del título habilitante para el ejercicio de la docencia.

⁷ Decreto N° 468/03, que reglamenta la Ley N° 1725/01 del Estatuto del Educador, Sección C, Art. 22. Estos requisitos también aplican para el sector privado.

⁸ Información extraída de la base de datos preparada y remitida por el MEC, según SIME N°38.802/2024.

El 97% de éstos, cuenta con una antigüedad de entre 6 a 38 años de ejercicio docente, superior a los cinco años establecido en el Estatuto del Educador para su regularización formativa⁹. De este grupo, 137 cuentan con categorías con prefijo “L” relacionadas a la enseñanza en grado o aula.

En cuanto a las asignaciones, el **86,8% de los funcionarios posee un solo tipo de categoría** entre todas las existentes, totalizando 71.530 personas únicas en esta condición.

Luego, el 13,2% (10.917 personas) poseen combinaciones que varían entre las categorías mencionadas, siendo aquella más representativa la combinación entre cargo de Docente “L” y catedrático “Z” (9.224 personas), seguida por aquella de Docente “L” y Administrativo (1.008 personas) y Catedrático “Z” y Administrativo (626 personas).

Los casos antes señalados, llegan a una combinación de hasta dos tipos de categorías, pero se identifican además 39 personas que cuentan con hasta 3 categorías distintas.

Al respecto, cabe mencionar que las combinaciones entre categorías es un aspecto contemplado en el marco normativo y administrativo, donde también se establecen criterios para su asignación, habilitación y regulación, atendiendo a las características, cargas horarias y otras consideraciones propias de cada perfil.

Sumado a lo anterior, se encuentran los criterios que regulan la cantidad de asignaciones dentro de una misma categoría, que aplica principalmente para los casos de docentes (L y Z), con el propósito de evitar la superposición o exceso de asignaciones de cargos y/o horas cátedras, por lo que, para ambos casos, se realizará un análisis comparativo y detallado respecto a las limitantes y la situación actual de los vínculos del personal, en función a ellas.

En principio, se puede señalar lo establecido en el Artículo 24 de la Ley N° 1725/01 del Estatuto del Educador, el cual de cierto modo enmarca las funciones y asignaciones a ser otorgadas

⁹ Ley N° 1725/ 01 del Estatuto del Educador, en su Art. 60: *“El personal no profesional, que ejerce la enseñanza o cumple tareas de apoyo técnico administrativo en la educación al tiempo de la promulgación de ésta ley contará con un plazo máximo de cinco años, a partir de la fecha de la promulgación de ésta ley, para obtener el título habilitante y su matrícula”.*

dentro del sector educativo, en términos de categorías/cargos/horas vinculados a una misma persona:

“Las funciones docentes, técnicas y administrativas de todos los niveles o modalidades tendrán como límite máximo de jornada laboral dos turnos, una jornada completa o su equivalente en horas cátedra; y, el máximo salario que pudiera corresponder a los educadores profesionales que ejerzan la función docente por las horas de trabajo establecidas, en ningún caso será igual o mayor al Salario estipulado para el personal jerárquico superior que ejerza funciones técnicas o administrativas”.

En otras documentaciones revisadas, tales como Resoluciones y Circulares oficiales¹⁰, que se han hecho públicas al momento de la solicitud de actualización (registro y confirmación) del cuadro de personal del MEC, también se citan como referencia ciertos criterios generales basados en diferentes normativas que podrían generar cierta inconsistencia entre cargos/rubros/horas, y afectan tanto al personal docente como administrativo, según lo descrito, las cuales se señalan a continuación:

- No se permite en un mismo puesto dos o más docentes/funcionarios de una dependencia, cada puesto debe ser asignado a una sola persona.
- Rubros categorizados docentes “L” y/o “Z” en el mismo turno superpuesto para una misma persona (Ej. LCE y/o parecidos, rubros Z en el mismo turno), salvo los casos de directivos que pueden ejercer en su mismo turno la dirección con la enseñanza en aula de horas cátedras, pero limitado a un máximo de 60 horas cátedras.
- Rubros de directores de área y de educación media (de turno y generales) son compatibles con Z, siempre que lo ejerzan en aula y en la misma institución y turno.
- No se permiten en el mismo turno, puestos docentes (de aula) con puestos técnico-administrativos y/o técnicos-pedagógicos para una misma persona, pues se considera inconsistencia a rubros administrativos y docentes en un mismo turno.

¹⁰ Entre las cuales se indican algunas: Decreto 6417/2004, Resolución 105/1995, Resolución N° 300/1995, Resolución N° 32388/2017, Resolución N° 34/2005, Resolución N° 9248/2009.

- No se permiten los puestos con excesos de rubros:
 - a) Un rubro categorizado por turno hasta un máximo de 2 turnos.
 - b) Un máximo de 130 horas cátedras por turno y hasta 260 horas cátedras distribuidas en 3 turnos (jornada completa-MTN)
 - c) Combinación de a) y b) con un equivalente de hasta dos turnos.
 - d) La jornada de trabajo para el personal administrativo (con rubros distintos a “L” y “Z”) es de 8 horas diarias, conforme a la Ley de la función Pública y reglamentaciones.

Atendiendo a estos criterios en particular¹¹, y aplicándolos en términos generales al anexo del personal del MEC, se observa una diversidad de casos que ameritan un análisis más pormenorizado, sobre todo de aquellos más llamativos, los cuales se presentarán por separado para una mejor apreciación.

a. Categorías L con más de 2 cargos

El personal con categoría Docente “L”, además de ser el de mayor participación sobre el total, se encuentra en las distintas tipologías de asignación de categorías (únicas, de hasta 2 o 3 categorías).

Tomando exclusivamente al **grupo de docentes cuya categoría no se combina con otra más que la “L”**, los cuales ascienden a 44.070 personas, se encuentra que el 77,2% de éstos cuentan con más de un cargo asignado, es decir, 34.038 personas.

En ese sentido, y recordando los criterios en cuanto a asignación de cargos/funciones, se ha verificado que en mayor medida (99,6%) se cumple con la asignación de hasta dos categorías de tipo “L” a una misma persona.

¹¹ No son restrictivos, pudiendo existir versiones más actualizadas u otras no identificadas en el proceso de evaluación.

Sin embargo, se identifica un grupo de **160 docentes** que podrían encontrarse en situación atípica¹² o que, por alguna circunstancia especial, *poseen una vinculación actual con 3 o más categorías "L"*.

Tabla 8: Docentes con categoría "L", según cantidad de cargos

Nro. de cargos	Docentes únicos
1	10.032
2	33.878
3	82
4	30
5	26
6	16
7	6
Total	44.070

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

Estas asignaciones que sobrepasan las 2 categorías "L" para una misma persona, representan un total de 634 cargos y una erogación mensual de G. 802 millones (ver tabla 9), atendiendo al monto asignado para cada categoría específica asociada al docente, identificándose un total de 21 tipo de categorías.

¹² En el caso que las categorías asignadas tengan equivalencia "por turno".

Tabla 9: Categorías "L" con monto, de docentes con más de 3 asignaciones

Categoría	Descripción	Asignación mensual		Cantidad de cargos	Total mensual en guaraníes
		Guaraníes	USD*		
LCU	Profesor Área Especial II	661.324	90	190	125.651.560
LCV	Prof Área Especial II	724.107	98	180	130.339.260
LCW	Profesor Área Especial II	724.107	98	142	102.823.194
LCE	Profesor de Grado	3.952.679	537	41	162.059.839
LE4	Profesor de Alfabetización	3.952.679	537	23	90.911.617
LCD	Profesor de Grado	3.952.679	537	14	55.337.506
LCR	Profesor Área Especial I	1.131.996	154	12	13.583.952
LCF	Profesor de Educación Especial	3.952.679	537	7	27.668.753
LCH	Profesor de Alfabetización	3.952.679	537	6	23.716.074
LA7	Director II	4.505.233	612	5	22.526.165
LCS	Profesor Área Especial I	1.222.638	166	3	3.667.914
LC7	Profesor MJ II	3.952.679	537	2	7.905.358
LAF	Director II	4.662.339	633	1	4.662.339
LC6	Profesor	3.952.679	537	1	3.952.679
LC8	Profesor Media Jornada II	3.952.679	537	1	3.952.679
LCA	Profesor MJ II	3.952.679	537	1	3.952.679
LCB	Profesor MJ III	3.952.679	537	1	3.952.679
LCI	Profesor de Apoyo	3.952.679	537	1	3.952.679
LCJ	Profesor por Área I	3.952.679	537	1	3.952.679
LCT	Prof MJ III	3.952.679	537	1	3.952.679
LD6	Profesor Guía III	3.952.679	537	1	3.952.679
Total				634	802.474.963

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

*Tc=7.366/PGN 2024

Como se puede observar, las categorías que se repiten o combinan con mayor frecuencia (cantidad de cargos), están representadas por los profesores de área especial, cuyas remuneraciones varían según la categoría específica asignada, entre G. 661.324 y G. 1.131.996, aclarando que no se han identificado los criterios aplicados para la diferenciación salarial en las documentaciones consultadas, las cuales refieren más bien al perfil docente.

En ese sentido, se consideran como áreas especiales aquellas relacionadas a: educación física, educación artística (incluye danza, teatro, música, pintura), trabajo y tecnología (incluye educación para el hogar, artes industriales, informática). Asimismo, se han encontrado casos señalados bajo esta categoría, como: instructor de electricidad, laboral, educador de adultos, además de catedráticos

de diferentes oficios (cotillón, manicuro y pedicuro, corte y confección, cosmetología, administración familiar, etc.).

Con respecto a las demás categorías que componen este grupo, se encuentran aquellas con “Salario Básico Profesional”: Profesores de grado, por área, educación especial (inclusiva), alfabetización, media jornada (diferenciados según niveles), de apoyo y docentes guías, los cuales **podrían estar vinculados a rubros categorizados como “por turno”**.

En forma adicional, se verifican 5 personas con categoría L que ocupan cargos directivos en instituciones educativas, pero que además están vinculados a otras categorías “L”, los cuales, según los criterios señalados con anterioridad, *no deberían ejercer funciones de docente de aula en el mismo turno que la dirección, estando limitados al turno opuesto*¹³.

En este contexto, y a los efectos de simplificar el análisis de los datos para aquellos con combinación de categorías, se optó por crear variables dicotómicas que permitan agruparlas según los aspectos anteriormente señalados, obteniendo las etiquetas representativas:

- *Normal*: LCE, LE4, LCD, LCF, LCH, LC7, LCI, LCB, LD6, LCA, LCJ, LCT, LC6, LC8
- *Director*: LA7, LAF
- *Especial*: LCV, LCU, LCW, LCR, LCS

Como resultado, se dan las siguientes combinaciones:

¹³ Requiere contraste con el detalle a nivel de turno e institución educativa.

Tabla 10: Combinaciones atípicas de cargos

Combinación de categorías/cargos	Nro. de Docentes
3 Especial	41
4 Especial	17
5 Especial	18
6 Especial	7
7 Especial	4
1 Normal y 2 especial	22
1 Normal y 3 especial	12
1 Normal y 4 especial	8
1 Normal y 5 especial	9
1 Normal y 6 especial	2
2 Normal y 1 especial	4
3 Normal	11
1 Director y 2 normal	3
1 Director y 3 especial	1
2 Director y 1 normal	1
Total	160

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

Conforme a la desagregación, la mayor cantidad de combinaciones se dan entre categorías de áreas especiales, con un **máximo de 7 asignaciones por persona**, incluso combinando entre especiales y normal.

Por otra parte, se identifican 11 personas que cuentan con 3 categorías “normales” (y sin diferencia salarial por cada categoría – G. 3.952.679.), las cuales *estarían fuera del límite establecido*, en el caso que representen turnos incompatibles para el MEC según los criterios establecidos, cuyo detalle específico de combinaciones se muestra a continuación:

Tabla 11: Docentes con 3 o más categorías “L” de Salario Básico Profesional

N°	Cargo 1	Cargo 2	Cargo 3
1	Prof de Grado	Prof de Grado	Prof de Grado
2	Prof de Grado	Prof de Grado	Profesor de Alfabetización
3	Prof de Grado	Prof de Grado	Profesor de Alfabetización
4	Prof de Grado	Prof de Grado	Profesor de Alfabetización
5	Prof de Grado	Prof de Grado	Profesor de Alfabetización
6	Prof de Grado	Prof de Grado	Profesor de Alfabetización
7	Prof de Grado	Prof de Grado	Profesor de Alfabetización
8	Prof de Grado	Prof de Grado	Profesor de Alfabetización
9	Prof de Grado	Prof de Grado	Profesor de Alfabetización
10	Prof de Grado	Prof de Grado	Profesor de Alfabetización
11	Prof de Grado	Prof de Grado	Profesor de Alfabetización

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

Si bien estos últimos casos son los más llamativos en cuanto a cantidad de asignaciones, con lo cual llegan a percibir en concepto de salario mensual G. 11.858.037 por persona, sin considerar las demás remuneraciones como escalafón docente, subsidios, etc. que le corresponden, *todas las combinaciones que superan 2 asignaciones de categorías L requieren de una verificación administrativa respecto a la carga horaria y turno en que se desempeñan, con el propósito de asegurar la consistencia entre cargos/rubros acordes a los criterios, normativas vigentes, o excepciones que pudieran existir.*

b. Categorías Z con exceso de horas cátedras

Al analizar los datos de la categoría Z (catedrático), la cual se desagrega en 8 tipologías, se tiene que el 92,5% de las horas cátedras están asignadas a docentes con categoría de tipo ZZ2 y ZZ3, las cuales representan la misma remuneración por hora cátedra, equivalente a G. 35.658. En consecuencia, el 91% de la asignación mensual percibida por los catedráticos, está concentrada en estas dos categorías específicas.

El resto de horas cátedras y remuneraciones asociadas, se distribuyen entre las demás categorías Z, cuyos montos son superiores y oscilan entre G. 36.841 y G. 86.282 por hora cátedra, según el detalle presentado en la siguiente tabla.

Tabla 12: Distribución de docentes y horas cátedras, según categoría Z específica

Categoría específica	Número de docentes *	Cant. horas cátedras	Monto por Hora Cátedra en G.	Asignación mensual	
				Guaraníes	USD*
Z63	245	15.096	67.673	1.021.591.608	138.690
ZZ2	34.004	4.592.294	35.658	163.752.019.452	22.230.793
ZZ3	864	20.772	35.658	740.687.976	100.555
ZZ4	750	16.357	36.841	602.608.237	81.809
ZZ5	6.173	277.317	42.299	11.730.231.783	1.592.483
ZZ6	613	23.990	43.802	1.050.809.980	142.657
ZZ8	660	41.919	45.481	1.906.518.039	258.827
ZZ9	9	270	86.282	23.296.140	3.163
Total		4.988.015		180.827.763.215	24.548.977

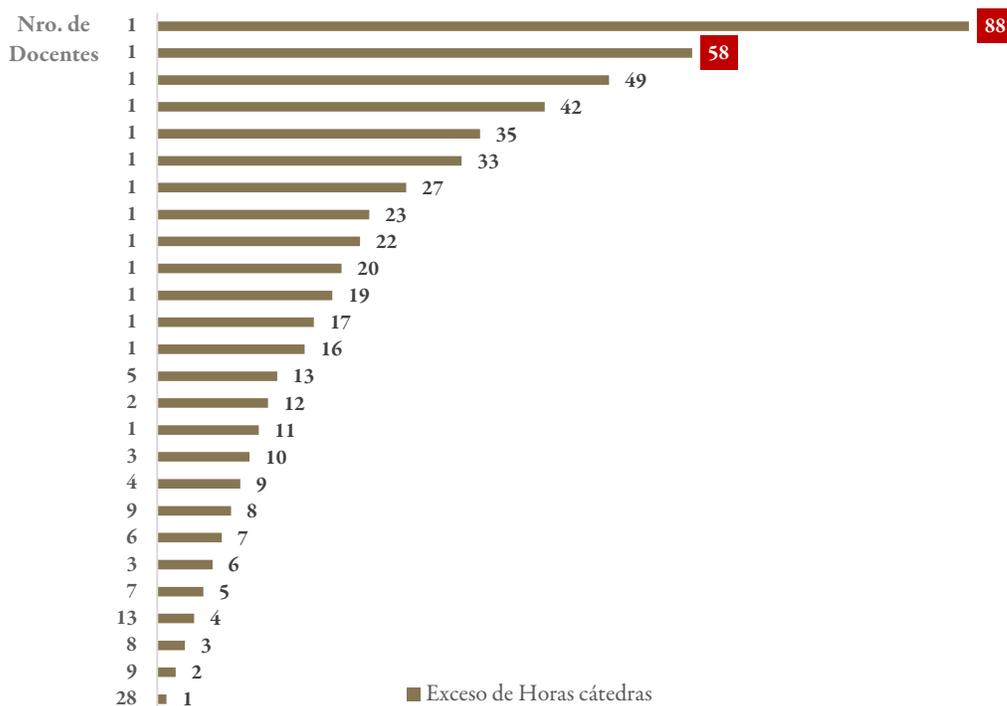
Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

*Cantidad refleja las cédulas vinculadas a cada categoría específica Z (combinables: una cédula puede encontrarse en más de una categoría específica, sin sobrepasar 260 horas). El número total de docentes únicos corresponde a 35.172 personas. ** Al tipo de cambio G. 7.366

Independientemente a la cantidad de categorías específicas “Z” asignado a una misma persona, al analizar la cantidad de horas cátedras asignadas, bajo el criterio establecido en el Decreto N° 6417/1994, en lo que respecta al *límite de 260 horas cátedras que podrá ejercer un docente en una jornada laboral de dos turnos o su equivalente en tres turnos, no pudiendo sobrepasar 130 horas cátedra por turno*, se observa que un total de **111 docentes catedráticos poseen un exceso de horas cátedras asignadas.**

De este conjunto, el 25% supera con 1 hora cátedra el límite de 260 horas, a los cuales se van agregando los casos hasta llegar a aquellos con **58 y hasta 88 horas cátedras por encima del límite señalado en la normativa**, como puede notarse en el gráfico más abajo.

Gráfico 1: Docentes con exceso de horas cátedras



Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

En el caso extremo señalado, la persona posee una asignación de 348 horas cátedras, por las cuales percibe una remuneración mensual de Gs. 12.408.984, según la categoría a la que corresponde (ZZ2). Lo anterior implica que G. 3.137.904 de la remuneración mensual se podría encontrar **en situación irregular o atípica** considerando los límites generales establecidos, aunque pudieran darse excepciones según cada caso (a verificarse).

c. Psicólogos con categorías L y S

Si bien el MEC cuenta con psicólogos dentro de la categoría L, y que por ende *suponen el ejercicio de la docencia* en el área profesional de psicología (134 en total), desde el año 2023 se crea e incorpora dentro de su Anexo de Personal la categoría “SP1”, la cual identifica en forma exclusiva al plantel de Psicólogos que se desempeñan bajo los criterios definidos para el **personal de blanco** al contener el prefijo inicial “S”, asumiendo como supuesto de que una de las principales diferencias

podría guardar relación con las funciones y el título profesional habilitante, en este caso, como Licenciado/a en Psicología o similar.

En total, han sido creados 100 cargos con una asignación mensual de G. 4 millones para esta categoría (SP1), que se encuentran en su totalidad vinculados y activos en la base de datos del SINARH a 92 personas, 18 de las cuales también poseen categorías de docente catedrático “Z” (18) y docente “L” (2) en el MEC. Cabe señalar que, al mes de febrero 2024, existía 85 personas bajo esta categoría (SP1), las cuales ocupaban en su totalidad el cargo de “**Psicólogo de Educación Inicial**”, según la base de datos remitida por el MEC, lo que indica que entre marzo y julio han sido cubiertas las vacancias.

Entre los aspectos que sobresalen al verificar la composición del plantel con dicha categoría, se menciona la **situación académica**, considerando que el **55,2%** del personal que poseen dicha categoría cuentan con título de profesor (sin especificar área) y no como Licenciado, documentado para el **44,7%** restante.

Lo anterior, es comprensible para el caso de categorías vinculadas a la docencia en psicología (L), con un **51%** de titulación como “profesor” y **49%** “Licenciado”, pero resulta llamativo para el personal con categoría de personal de blanco, dado las diferencias básicas que el perfil supone.

Por otra parte, existen diferencias a tener en cuenta para el personal categorizado como “personal de blanco”, entre ellas, la cantidad de cargos que pueda ocupar, señalado en las normativas presupuestarias como “tres cargos en centros asistenciales de una misma Entidad de Salud o hasta cuatro cargos en distintos centros asistenciales de Entidades de Salud”, restricción que también es aplicable a los OEE que cuenten en su anexo de personal con categorías “S”, quedando a cargo de las áreas de RRHH del MEC, velar por el cumplimiento del límite establecido, según se describe.¹⁴

¹⁴ Decreto reglamentario N° 1092 del PGN 2024.

Tabla 13: Asignación de cargos relacionados a la Psicología

Categoría	Descripción	Asignación mensual	Cargos	Personas	Asignación mensual	
					Guaraníes	USD*
LDJ	PSICOLOGO	4.607.954	102	61	470.011.308	63.808
SP1	PSICOLOGO(I)	4.000.000	100	92	400.000.000	54.304
LDJ	PSICOLOGO I	4.607.954	2	2	9.215.908	1.251
LDK	PSICOLOGO II	3.952.679	28	28	110.675.012	15.025
LDL	PSICOLOGO III	3.952.679	51	43	201.586.629	27.367
Total mensual			283	226	1.191.488.857	161.755
Total anualizado (con monto al cierre 2024)					14.297.866.284	1.941.062

Fuente: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos

*Al TC 7.366 - PGN 2024

En resumen, considerando sólo la descripción de la categoría, se encuentra un total de 283 cargos de Psicólogos, para 226 personas identificadas dentro del plantel del MEC, que anualmente representan un costo de G. 14.298 millones, según la asignación que corresponde a cada categoría.

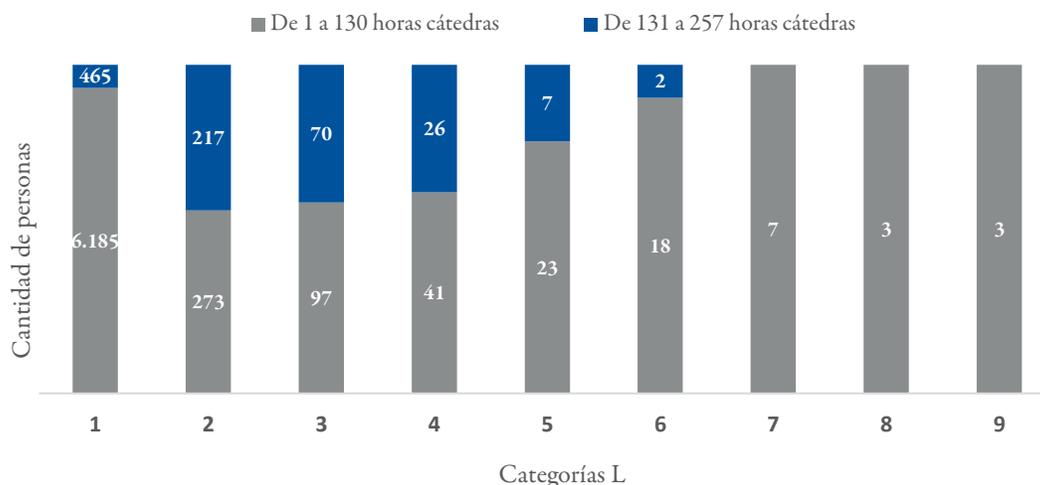
d. Categorías L y Z con exceso de asignaciones

En total, existen 9.224 personas que muestran una combinación entre las categorías L y Z. Si bien todas las categorías L pueden contar con asignación de cargos como catedráticos, las restricciones en cuanto a la cantidad máxima de horas cátedras a ser asignadas, difieren al tratarse de categorías L que ocupan cargos de dirección de instituciones educativas, los cuales representan el 19,4% del total, es decir, 1.787 personas.

Tal como se había señalado en apartados anteriores, los directores que a su vez se desempeñen como catedráticos en la misma institución y turno, no pueden exceder las 60 horas cátedras, mientras que los demás (7.437 personas) se rigen por los límites establecidos al rubro y turno del ejercicio de la docencia, es decir, hasta 130 horas por turno y 260 horas distribuidos en hasta 3 turnos (jornada completa-MTN).

Al desagregar la combinación de asignaciones para ambos grupos y graficando los resultados en razón a los límites establecidos en términos de cantidad de horas cátedras para cada uno de ellos, es posible observar su distribución con hasta 9 categorías L en el caso del personal docente que no ocupa cargos directivos y hasta 2 categorías L para aquellos que sí.

Gráfico 2: Personal docente y catedrático, según asignaciones



Fuente: Base de datos del SINARH, con corte al mes de Julio de 2024.

La mayor parte del personal bajo esta combinación de categorías, cuenta con 1 sola categoría/cargo L (89,4%), de las cuales el 93% (6.185 personas), tienen asignado hasta 130 horas cátedras (que serían equivalentes a 1 turno), mientras que el restante 7% lo supera.

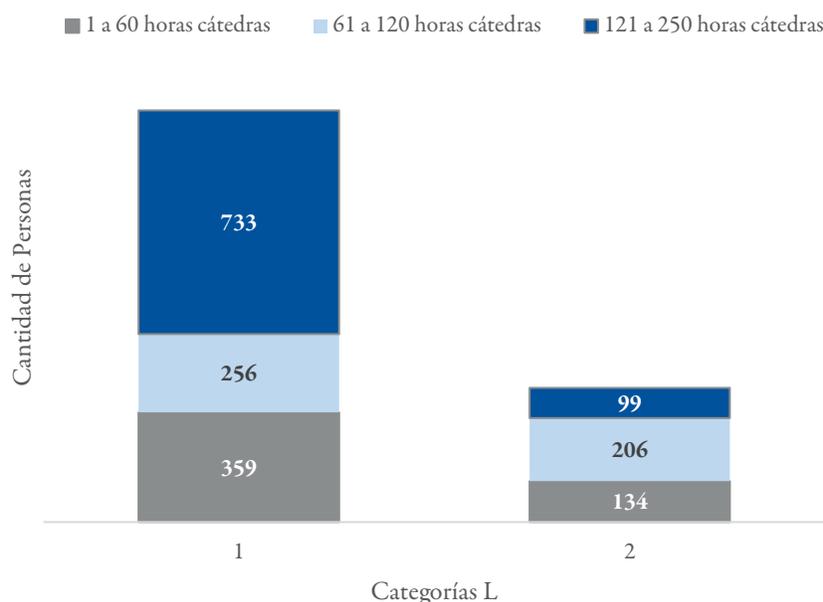
En cuanto a la asignación de categorías L, como extremo se encuentran 3 personas con hasta 8 y 9 categorías cada una¹⁵. Al detallar el cargo específico, son identificadas como profesores de área especial que perciben G. 724.107 por cada categoría asignada, sumado a G. 784.476 por hasta 54 horas cátedras asignadas. En promedio, cada persona recibe un sueldo de G. 7.604.278.

Por otra parte, del grupo de catedráticos que también ocupan cargos directivos, representados en categorías L (1.787 personas), el **75,4% tiene un solo cargo de director**, ubicados en su mayoría en el segmento de 121 a 250 horas cátedras (733 personas), mientras aquellos que

¹⁵ Se adjunta el detalle de las combinaciones observadas por tipo de categorías y cantidad de personas en dicha situación, en el Anexo 2 del presente informe.

tienen 2 cargos de director, representan 439 personas, las cuales en un 47% están en el rango de 61 a 120 horas cátedras asignadas.

Gráfico 3: Personal docente directivo y catedrático, según asignaciones



Fuente: Base de datos del SINARH, con corte al mes de Julio de 2024.

A partir de esta información, se destacan los siguientes puntos:

- Existe una relación inversa entre cantidad de horas cátedras asignadas y los cargos de categoría L, independientemente del tipo de cargo que ocupa. Esto significa que a medida que se incrementa la cantidad de categorías L, tiende a reducirse la cantidad de horas cátedras asignadas a su combinación.
- En ningún caso, se sobrepasa el límite de 260 horas cátedras, aunque existan observaciones que requieren contrastar con los turnos asignados. Cabe recordar que *el ejercicio sólo resalta las asignaciones en términos de cantidad*, dado que no es posible identificar la existencia de solapamientos en la distribución de turnos L, por no contar con dicha variable en la base de datos.

2.2 Análisis de la relación entre categorías y funciones del personal

Tomando como referencia para el análisis, la información disponible en el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH) respecto a la categoría y cargo vigente dentro del Anexo de Personal¹⁶, junto con la base de datos remitida por el Ministerio de Educación y Ciencias¹⁷, que incluye la especificación de “funciones reales” realizadas por el personal, se observa una movilidad del personal que ha implicado un re-direccionamiento de funciones dentro de la institución, según lo observado en planilla.

Cabe resaltar, que esta realidad se da en forma paralela a los aspectos señalados en el apartado anterior, en cuanto a las situaciones atípicas detectadas asumiendo las limitaciones propias de su categoría o cargo y las combinaciones entre categorías que le fueren asignadas, sumado a la cantidad de vínculos.

De todos los casos identificados, el de mayor relevancia en términos de cantidad (2.498 cargos¹⁸), corresponde a los *cargos docentes con categoría L que cumplen funciones administrativas en la institución*, donde además el 63,2% cuentan con rubros de profesor de grado¹⁹ (1.579 cargos) y el 11,3% representan los rubros de profesor de alfabetización²⁰ (282 cargos).

En ambos casos, la remuneración percibida por cada cargo vinculado a una persona equivale a un salario básico profesional de G. 3.952.679 para desempeñar funciones en aula. Sin embargo, por diversas razones que exceden el alcance de esta evaluación, actualmente estas personas realizan actividades de carácter administrativo (de diversa índole) y fuera del entorno de aula.

No obstante, dentro del marco normativo, la Resolución MEC N° 41.170/2017, “Que reglamenta la reasignación de funciones pasivas fuera de aulas por enfermedad o discapacidad física del educador profesional que se encuentre imposibilitado de prestar servicios en aula”, podría

¹⁶ Con corte al mes de julio de 2024.

¹⁷ Con corte al mes de febrero de 2024.

¹⁸ Esta cantidad representa el 2,8% de un total de 90.620 cargos activos.

¹⁹ Categorías LCE y LCD. Representa 75% del total de cargos con estas categorías (67.820).

²⁰ Categorías LBP, LCG, LCH, LE4 y, 2 casos de LCE con especificación de alfabetización.

asociarse a unos 18 cargos del total en análisis (2.498), caracterizados por la institución y atribuidos a personas con discapacidad (motora, múltiple, auditiva, alta capacidad y visual).

Para una mejor apreciación de las funciones realizadas y su impacto en la remuneración mensual dentro del presupuesto del MEC, la siguiente tabla presenta un desglose detallado de estas funciones, junto con la cantidad de cargos docentes “L” que se encuentran en esta situación.

Tabla 14: Categorías docentes L con descripción de funciones administrativas.

Función real que cumple	Cargos L	Personas	Asignación mensual	
			Guaraníes	USD*
Auxiliar o Asistente Administrativo	1.071	899	3.843.348.214	521.769
Bibliotecario: Dinamizador/a de CRA, Bibliotecario I, Bibliotecario II, Bibliotecario III	547	501	1.990.917.966	270.285
Secretario/a, Recepcionista	638	452	2.311.823.409	313.851
Servicios Generales: Limpiador/Chofer/Celador/Cajero/Sereno/Auxiliar de Servicios	98	84	312.405.408	42.412
Asesores: Pedagógico/Departamental/Jurídico/Legal	71	58	276.916.000	37.594
Técnico Administrativo	33	24	127.808.503	17.351
Abogado Dictaminante	20	17	74.091.408	10.059
Administrador	12	9	36.147.761	4.907
Médico/a	4	4	14.531.908	1.973
Analista de Sistemas	3	2	10.898.931	1.480
Juez Administrativo	1	1	3.632.977	493
Total	2.498	2.051	9.002.522.485	1.222.172

Fuente: Base de datos del SINARH/MEF y Base de Datos proveída por el MEC, según SIME N°38.802/2024.

*Al TC 7.366 - PGN 2024

A modo de ejemplo, se han seleccionado 3 casos aleatorios de docentes que cuentan con categorías específicas de profesor de grado (1°, 2° y 3° ciclo) y alfabetización, pero que, actualmente prestan servicios de “**chofer**” en dependencias administrativas del MEC. Los mismos, además de percibir el salario básico profesional de docentes por cada rubro asociado (2 por persona), durante el año 2024, recibieron las asignaciones equivalentes al escalafón docente y subsidio familiar por cada hijo (exclusivo para docentes), a los cuales se le han agregado pagos mensuales equivalentes al

personal administrativo, tales como: subsidio familiar, bonificaciones (también anuales), remuneraciones extraordinarias y adicionales, viáticos y movilidad²¹.

En la mayoría de los casos, estas re-asignaciones no son acompañadas de un ajuste en la categoría a la cual el personal se encuentra vinculado en el Anexo, pudiendo no existir una obligación relacionada con este procedimiento, pero que genera con el pasar del tiempo ciertas asimetrías entre los funcionarios, recordando que el MEC depende en gran medida de los recursos humanos para la provisión de servicios educativos a nivel país, y que resulta indispensable darse una correspondencia entre necesidades, perfil y cargos asignados.

Lo anterior se acentúa al detallar las diferencias existentes sobre beneficios propios a las categorías y cargos en los que se desenvuelven, que están relacionados a:

- **Horario laboral:** el personal administrativo debe cumplir unas 8 horas reloj de trabajo al día, mientras que, los catedráticos cumplen 40 minutos reloj por cada hora cátedra impartida con un límite de 260 horas cátedras distribuidas en 3 turnos y, los docentes L poseen rubros categorizados por turno (unas 4 horas reloj).
- **Bonificaciones, remuneraciones extraordinarias y adicionales:** permitidas al personal administrativo no así al personal docente y catedrático.
- **Subsidios especiales:** estipulado en las normativas en forma diferenciada según categorías para hijos de docentes por ejemplo y, gastos de escolaridad y salud para el personal administrativo.
- **Escalafón docente²²:** asignación complementaria mensual establecida para el personal docente conforme a la calificación obtenida según el grado y la antigüedad del personal²³.

²¹ Al mes de diciembre del año 2024, el monto total percibido por uno de ellos llegó a alcanzar G. 14.750.694

²² Según Resolución MEC N° 2357/201: “Mecanismo por el cual se otorga un beneficio económico a los educadores profesionales, matriculados, de acuerdo a su preparación académica, experiencia docente, aptitudes y méritos, legalmente reconocidos por el MEC, que tengan cumplidos 5 (cinco) años de antigüedad a partir de su primer nombramiento o en el quinquenio anterior”.

²³ Fuente: <https://mec.gov.py/talento/cms/tramites/escalafon/inscripcion-y-reinscripcion/>. Incluyen a los que cumplen funciones docentes, técnico-pedagógicas y técnico-administrativas, según alcances de normativas.

- **Régimen jubilatorio:** diferencias en cuanto a requisitos y tasas de sustitución para jubilación ordinaria entre docentes del magisterio nacional y los funcionarios administrativos, en términos de edad y años de aporte²⁴.

Dada estas diferencias, es que en años anteriores ya se han registrado los primeros esfuerzos en conjunto entre la dependencia de Gestión de Personas del MEC, la ex - Función Pública, Abogacía del Tesoro e Instituto de Previsión Social inclusive, para facilitar la regularización de categorías del personal, obteniendo una baja respuesta e interés por parte del personal afectado ante la posibilidad de cambiar su categoría a una de tipo “administrativa” (voluntario)²⁵.

Al respecto, se presume que uno de los aspectos con mayor peso al momento de decidir mantener su categoría L, guarda relación con las flexibilidades otorgadas para el régimen jubilatorio del personal docente, además del tope de la categoría salarial que implicaría la fusión propuesta para docentes-administrativos, señalado también por algunos responsables que cuentan con personal a su cargo bajo estas condiciones²⁶.

En forma complementaria, se fundamenta la necesidad de cubrir cargos de carácter administrativos, por la sobrecarga de trabajo y gestión que involucra los compromisos institucionales, y que muchas veces implican captar perfiles con conocimiento de planificación y desarrollo docente. De esta manera, la opción que se tiene actualmente es atraer a estos profesionales al ámbito administrativo sin alterar el tipo de vinculación a la institución, *de manera a que no ocurra una interrupción de su carrera como docente*.

Si bien esto podría estar reflejando una realidad institucional, también es cierto que anualmente se incrementan las solicitudes de creación de cargos docentes para la cobertura en aula, cuando lo observado muestra que, más allá del crecimiento vegetativo, se da una *falla en la retención*

²⁴ Según lo establecido en el Decreto N° 1579/2004, por el cual se reglamenta la Ley N° 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003, “De Reforma de la Caja y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”.

²⁵ Según refieren los responsables institucionales en reuniones mantenidas con el equipo evaluador.

²⁶ Consultas varias realizadas a algunos responsables del MEC en reunión convocada por la DGP-MEF para informar el inicio de procesos evaluativos del año 2024.

del personal disponible y categorizado para el desempeño de funciones docentes. A lo anterior se agrega una planificación de cierta manera inconsistente con las necesidades vistas a nivel administrativo.

2.3 Correspondencia del anexo de personal con la actividad presupuestaria.

De manera a continuar con el desglose del análisis, se pasará a explorar la correspondencia entre la combinación de categorías/funciones reales y la estructura presupuestaria, en este caso la actividad a la que contribuye, según la lógica establecida para el diseño del programa.

Asimismo, en vista a que la actividad presupuestaria con mayor requerimiento de recursos financieros para el pago de personal fue identificada para los servicios de **primer y segundo ciclo de la EEB**, y que la misma además concentra la mayor cantidad del personal docente, se tomará como muestra representativa para el desarrollo comparativo.

En tal sentido, la distribución de categorías del Anexo de Personal vinculado a dicha actividad, da cuenta de que el 83% de los cargos L del MEC, que además conlleva el 85% del plantel docente, perciben sus remuneraciones a través de esta estructura presupuestaria.

En esa misma línea, el 88% de los cargos docentes asignados a esta actividad, corresponden a categorías de *profesores de grado*, lo que a priori estaría indicando una focalización de recursos entorno a este nivel de enseñanza.

Tabla 15: Distribución del anexo de personal dentro de la actividad 03 “Brindar servicio educativo en Primer y Segundo ciclo de EEB”.

Categorías	Cargos/Horas			Personas		
	Actividad 3	Total MEC	% Part.	Actividad 3	Total MEC	% Part.
Docente (L)	75.514	90.620	83%	46.025	54.343	85%
Catedrático (Z)	1.922.656	4.988.015	39%	26.247	35.172	75%
Personal de Blanco (S)	0	100	0%	0	92	0%
Administrativo (A-G)	560	3.796	15%	560	3.796	15%

Fuente: Base de datos del SINARH/MEF y Base de Datos proveída por el MEC, según SIME N°38.802/2024.
*Al TC 7.366 - PGN 2024

En cuanto al plantel catedrático (Z), tiene programado el 39% del total de horas asignados a nivel institucional, y distribuidas entre el 75% del plantel de catedráticos con que cuenta el MEC,

aclarando que estas mismas personas pueden encontrarse en más de un anexo por estructura presupuestaria.

En ese sentido, al ser una actividad que se enmarca en los servicios educativos desde el 1° hasta el 6° grado, se estima que la cantidad de horas cátedras asignadas deberían concentrarse más bien en el tercer ciclo y nivel medio.

Por su parte, el personal con categoría administrativa, representa el 15% del total institucional (donde 1 cargo equivale a 1 persona), y en este nivel no se cuenta con psicólogos categorizados como personal de blanco, los cuales según se pudo verificar, se encuentran programados en su totalidad en el anexo que forma parte de la actividad “Brindar servicio educativo en educación inicial”.

Ahora bien, asumiendo la programación institucional del anexo de personal vinculada a la actividad en estudio, y contrastando la especificación de las categorías/cargos docentes “L” con las “funciones reales” registradas como tal en la base de datos, se identifica alrededor de **1.728 cargos que ejercen tareas administrativas** (84% con rubros de grado) y **5.340 cargos que realizan funciones distintas al nivel de enseñanza especificado en la actividad (primer y segundo ciclo de la EEB)**, en su mayor parte (90%) por docentes que se desempeñan dentro del nivel inicial, como puede observarse en la siguiente tabla.

Tabla 16: Categorías L con funciones distintas al nivel de enseñanza especificado en la actividad 3 “Brindar servicio educativo en Primer y Segundo ciclo de EEB”

Nivel o área donde se desempeña según función real	Cargos	Personas
Educación inicial	4.806	2.976
Tercer ciclo	427	276
Media o técnica	40	32
Alfabetización de jóvenes y adultos	67	57
Ejercen enseñanza fuera del 1er y 2do ciclo	5.340	3.341
Funciones Administrativas	1.728	1.420
Total	7.068	4.761

Fuente: Base de datos del SINARH/MEF y MEC según SIME N°38.802/2024.

La cantidad de docentes que se desempeñan fuera del nivel de enseñanza especificado en la estructura programática asignada y correspondiente anexo de personal, equivale a un total de 3.341, quienes perciben sus remuneraciones a través de esta actividad, siendo el 90% profesores de grado, es decir, cuyas categorías se corresponden con rubros categorizados por turno, dentro del anexo de personal del 1er y 2do ciclo, pese a cumplir funciones en otro nivel educativo.

Según los criterios establecidos en la guía metodológica de diseño, formulación y programación de programas, el pago de estos docentes (anexo de personal) debería estar vinculado a la actividad misional donde contribuyen, de manera a estimar adecuadamente los recursos presupuestarios asociados a las necesidades y cobertura de cada nivel de enseñanza.

Considerando lo anterior, y que los gastos en servicios personales representan aproximadamente el 89% del presupuesto del MEC²⁷, sería pertinente en primera instancia, un reordenamiento del/los anexo/s de personal para sincerar los costos que son imputados para cada actividad y posteriormente trabajar con las instancias correspondientes, en la regularización de categorías, para los casos cuyas funciones han sido re-direccionadas en carácter permanente, a fin de mantener la consistencia del perfil/categoría/cargo.

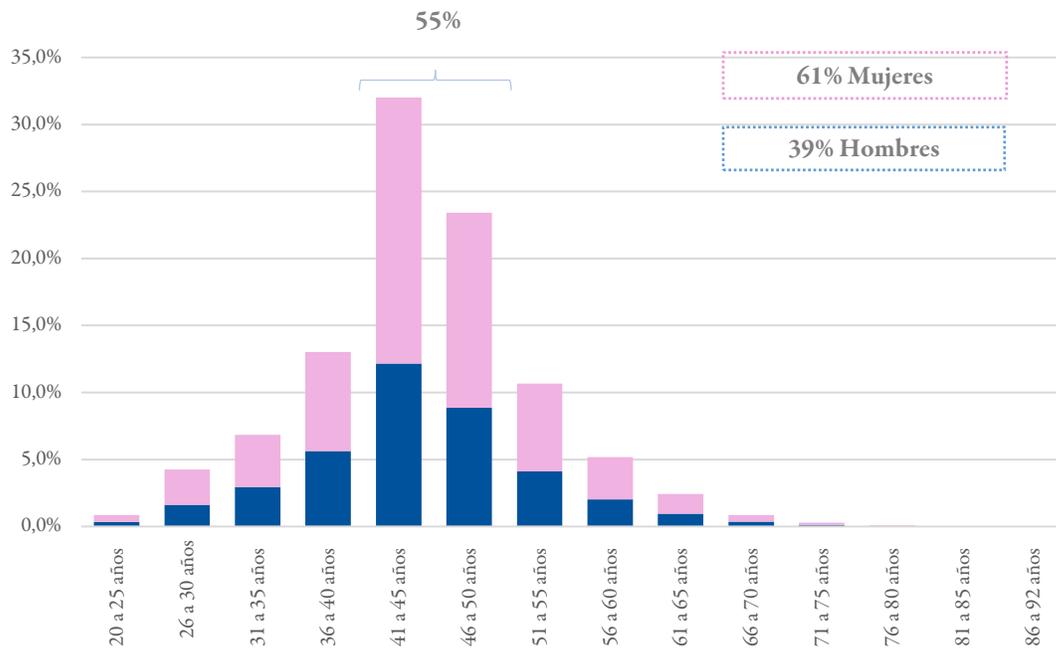
²⁷ Según reportes extraídos del Sistema Integrado de Contabilidad, presupuesto vigente al corte 28/11/2024.

III. Caracterización del plantel docente

3.1 Composición del personal docente por rango de edad y sexo

El registro caracterizado del personal docente al mes de febrero/2024, arroja información para una cantidad de 77.726 personas únicas (incluye a los catedráticos) y con vínculo permanente dentro del Ministerio de Educación y Ciencias, donde se muestra una prevalencia femenina en el ejercicio de la docencia.

Gráfico 4 Distribución de docentes activos, según edad y sexo



Fuente: Base de Datos proveída por el MEC, según SIME N°38.802/2024.

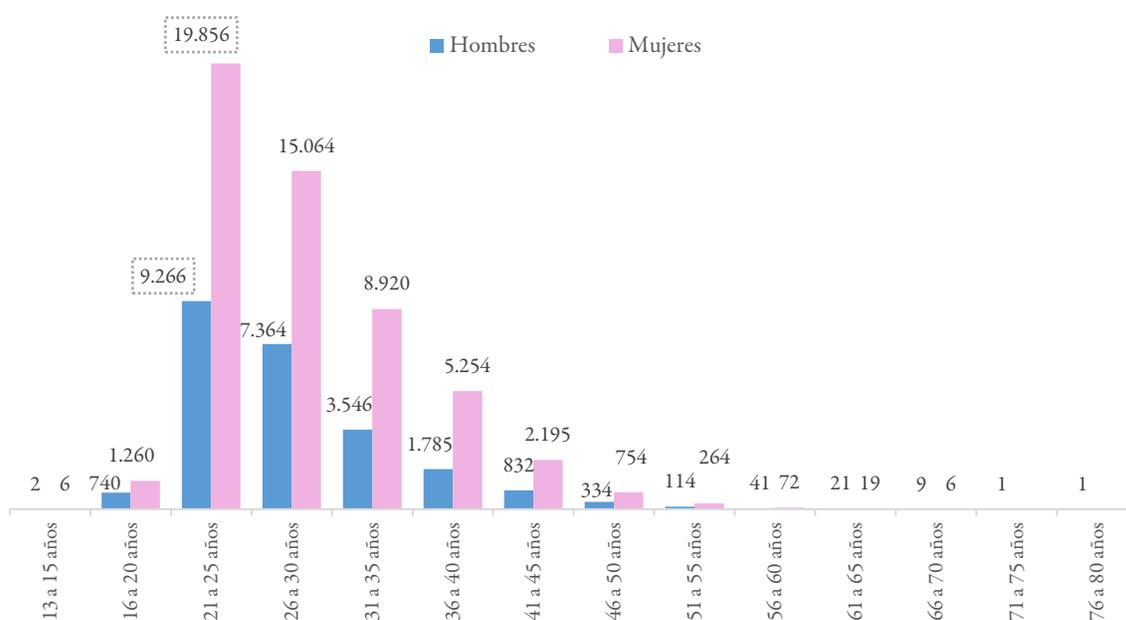
En cuanto a la estructura por edades del personal docente activo en el año 2024, se observa una distribución acentuada entre el rango de 41 y 50 años de edad (55% del total). El máximo nivel se encuentra a la edad entre 41 y 45 años, a partir del cual comienza a descender los valores, en concordancia con el cumplimiento de edades según sexo para acceder a la jubilación, equivalente a 40 años para las mujeres y 45 años para los varones, según lo dispuesto en la Ley N° 1725/01 que establece el Estatuto del Educador, en su artículo 31.

Si bien la distribución muestra que el personal docente más joven tiene 20 años de edad, y en el lado opuesto, se encuentran aquellos con hasta 92 años de edad en situación activa, donde

1.245 docentes son adultos mayores al tener 65 años y más²⁸, se resalta que *el ejercicio de la docencia puede iniciar en cualquiera de los rangos de edades observados*.

Al incluir este parámetro, se verifica que, en términos generales, el 5% del personal activo inició sus funciones docentes por encima de la edad jubilatoria establecida para cada sexo (3.831 personas), los cuales probablemente incluyen a docentes que ya habían cesado en funciones (todos los sectores) y volvieron al servicio activo²⁹.

Gráfico 5 Cantidad de docentes según sexo y edad de inicio de funciones



Fuente: Base de Datos proveída por el MEC, según SIME N°38.802/2024.

Pese a lo anterior, los registros de incorporación indican que la mayor proporción de docentes activos iniciaron su labor entre los 21 y 25 años de edad, equivalente al 37% del total de docentes mujeres y 39% del total de docentes hombres.

²⁸ Cabe resaltar que los datos no especifican a docentes ya jubilados que han vuelto al ejercicio de la docencia, y se trabaja con el personal activo que percibe su salario a través del OG 111.

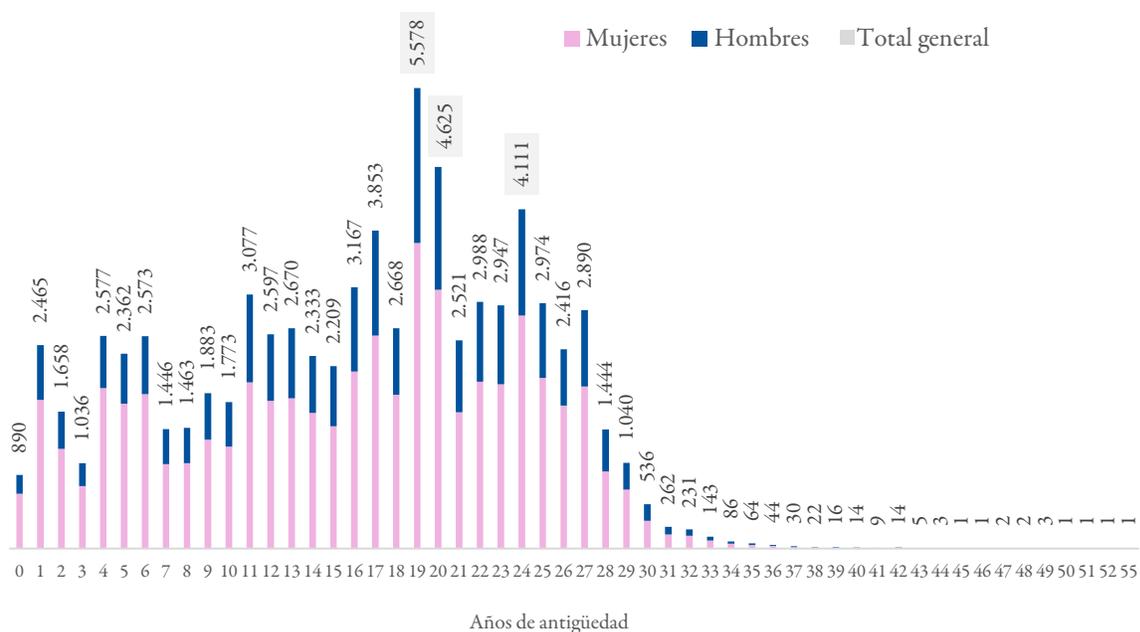
²⁹ Revisión aleatoria según registro del SINARH por número de cédula de identidad. No obstante, no se dispone de la base de datos individualizada de jubilados y pensionados del Sector de Maestros para determinar la cantidad de docentes en esta situación y además no fue posible cruzar los datos con aquellos jubilados docentes que podrían proceder del sector privado.

Otro aspecto observado, es la existencia de 42 personas incorporadas al plantel docente (L o Z) antes de cumplir la mayoría de edad (13 a 17 años), lo cual supone que los mismos se encontraban aún culminando la educación media.

3.2 Personal docente según antigüedad en la función

La estructura de los docentes atendiendo a los años de servicio dentro de la institución, muestra que existen docentes con menos de 1 año y hasta 55 años en situación activa, cuya distribución muestra una mayor cantidad para aquellos con 19 años de antigüedad (5.578 docentes), seguidos del grupo con 20 y 24 años, que representan el 6% y 5,3%, respectivamente³⁰.

Gráfico 6 Cantidad de docentes según años de servicio



Fuente: Base de Datos proveída por el MEC, según SIME N°38.802/2024.

Respecto a las condiciones jubilatorias establecidas en las normativas de referencia³¹, alrededor de **2.951 docentes activos**, han alcanzado los 25 años de servicio en el año 2024 para

³⁰ Aplicando un corte al mes de octubre/2024, en cuanto al cumplimiento de edad.

³¹ Según lo establecido en la Ley N° 1725/01, que establece el Estatuto del Educador, en su artículo 31°, Ley N° 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003, "De Reforma de la Caja y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y

solicitar su jubilación ordinaria a una tasa de sustitución del 83%, considerando la edad mínima requerida para el efecto: 40 años para mujeres y 45 años para hombres³², lo que vendría a representar al 99,2% del total registrado para esa antigüedad.

Por su parte, al ampliar el rango a aquellos que han alcanzado y además superado la base inicial de 25 años de servicio³³ con respecto a la edad, el número asciende a **12.226 docentes** (99,8%) en condiciones de jubilarse, según la tasa de sustitución equivalente: 83% a los 25 años de servicio y 87% a partir de 28 años³⁴, momento en que se da un descenso más pronunciado y sostenido del personal que opta por mantenerse en actividad.

Dichas cantidades, incluyen en el caso de las mujeres, los años de servicio que fueron computados con base a la cantidad de hijos en ejercicio, según la interpretación de la normativa: *“(…) a las mujeres se les computará a partir de los veinticinco años de servicio, un año más de servicios por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, no debiendo exceder a tres hijos vivos el número”*.

Al comparar estos datos respecto a las condiciones de jubilación del personal administrativo, se evidencian importantes diferencias que generan una fragmentación en el sistema. Por ejemplo: habiendo cumplido la misma antigüedad (28 años de servicio), el requisito de edad mínima es de 50 años sin distinción de género, con una tasa de sustitución del 55,3%³⁵. Esto ocurre a pesar de que el porcentaje de aportes es el mismo (16%) que el exigido al personal docente.

En la misma línea, el punto en que se encuentra el mismo nivel de tasa de sustitución (87%) entre ambos grupos estaría para aquellas personas que habiendo cumplido 36 años de servicio, cuenten con 60 años de edad, o en su defecto, mayor cantidad de años de servicio para acceder a una jubilación desde los 57 años de edad, como puede observarse en la siguiente tabla.

Pensiones del Sector Público”, en su artículo 13° (así como la modificatoria según Ley N° 4735/12) y el Decreto N° 1579/2004, por el cual se reglamenta dicha disposición.

³² Aplicando un corte al mes de octubre/2024, en cuanto al cumplimiento de edad.

³³ Considerada además como periodo de duración de la carrera educativa contados a partir del primer nombramiento, según Ley N° 1725/01 *que establece el Estatuto del Educador*, en su artículo 25.

³⁴ Donde ambas tasas incluyen el 5,5% de aporte para la cobertura del seguro médico del Instituto de Previsión Social (Ley N° 4735/13, artículo 1°).

³⁵ Tabla referencial disponible en el Anexo N° 2 del Decreto N° 1.579/2004, *por el cual se reglamenta la Ley N° 1245 “de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”*.

Tabla 17: Tasa de sustitución de jubilación del personal administrativo (en %)

Años de servicio	Edad											
	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61
20	37,9	38,66	39,42	40,18	40,94	41,69	42,45	43,21	43,97	44,73	45,48	46,24
21	40,08	40,88	41,68	42,49	43,29	44,09	44,89	45,69	49,49	47,3	48,1	48,9
22	42,26	43,1	43,95	44,79	45,64	46,48	47,33	48,17	49,02	49,86	50,71	51,55
23	44,44	45,32	46,21	47,1	47,99	48,88	49,77	50,66	51,55	52,43	53,32	54,21
24	46,61	47,55	48,48	49,41	50,34	51,27	52,21	53,14	54,07	55	55,94	56,87
25	48,79	49,77	50,74	51,72	52,69	53,67	54,65	55,62	56,6	57,57	58,55	59,52
26	50,97	51,99	53,01	54,03	55,05	56,06	57,08	58,1	59,12	60,14	61,16	62,18
27	53,15	54,21	55,27	56,33	57,4	58,46	59,52	60,59	61,65	62,71	63,77	64,84
28	55,32	56,43	57,54	58,64	59,75	60,85	61,96	63,07	64,17	65,28	66,39	67,49
29	57,5	58,65	59,8	60,95	62,1	63,25	64,4	65,55	66,7	67,85	69	70,15
30	59,68	60,87	62,06	63,26	64,45	65,65	66,84	68,03	69,23	70,42	71,61	72,81
31	61,85	63,09	64,33	65,57	66,8	68,04	69,28	70,51	71,75	72,99	74,23	75,46
32	64,03	65,31	66,59	67,87	69,15	70,44	71,72	73	74,28	75,56	76,84	78,12
33		67,53	68,86	70,18	71,51	72,83	74,15	75,48	76,8	78,13	79,45	80,78
34			71,12	72,49	73,86	75,83	76,59	77,96	79,33	80,7	82,06	83,43
35				74,8	76,21	77,62	79,03	80,44	81,85	83,27	84,68	86,09
36					78,56	80,02	81,47	82,93	84,38	85,84	87,29	88,75
37						82,41	83,91	85,41	86,91	88,4	89,9	91,4
38							86,35	87,89	89,43	90,97	92,52	94,06
39								90,37	91,96	93,54	95,13	96,71
40 o más									93,55	95,16	96,77	98,39

Fuente: Anexo N° 2 del Decreto N° 1.579/2004, por el cual se reglamenta la Ley N° 1245 “de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”.

De esta manera tanto el personal administrativo como los docentes aportan a la Caja Fiscal, pero en sectores diferentes, los administrativos al sector de Administración Pública y los docentes al sector de Magisterio Nacional.

Asimismo, al verificar las estadísticas de jubilaciones por sectores contributivos, actualizada al mes de octubre/2024, la cantidad de jubilados del Magisterio Nacional corresponde a 34.763 personas, sumado a 2.211 herederos o pensionados que perciben remuneraciones a través de la caja fiscal³⁶. La cantidad de aportantes serían unos 80.872 maestros, que incluye a docentes y catedráticos.

³⁶ Disponible en: <https://www2.mef.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/detallesbeneficiarios/index.htm>

De acuerdo a la relación de ingresos/gastos, este sector presenta un déficit de 46% al periodo de corte señalado, que en términos absolutos representa unos G. 792 mil millones (valor acumulado), siendo este monto el mayor entre los sectores deficitarios.

Este fenómeno se explica en mayor medida por la relación entre cantidad de años de aporte del personal respecto al periodo en que éstos perciben sus haberes jubilatorios, dándose un desfasaje importante en el balance, que pese a los ingresos obtenidos por inversiones y otros conceptos, resulta insuficiente para sostener los gastos, por lo que terminan siendo financiados por los funcionarios activos, e incluso de otros sectores superavitarios, que en la actualidad sólo viene representado por el Sector de Empleados Públicos, reforzando las necesidades ya mencionadas en otros informes, y que apuntan a *generar amplios consensos entre todos los sectores, partiendo del reconocimiento de la difícil situación actual* (Dirección de Estudios Económicos, 2021).

IV. Cumplimiento del acuerdo salarial con docentes

4.1 Establecimiento del Salario básico profesional del docente

En el año 2022, el MEF y el MEC firmaron un acuerdo para que los docentes del sector público y privado subvencionado que forman parte del plantel del MEC, alcancen el Salario Básico Profesional, que fue fijado por un monto de G. 3.632.977 para aquellos con rubros de grado, y una remuneración de G. 34.188 por hora cátedra para los catedráticos de las categorías ZZ2 y ZZ3, en respuesta al compromiso de incrementar el 16%³⁷.

Pese a que dicho acuerdo contempló inicialmente sólo a las *categorías L con rubros de grado*, se resalta que se ha ampliado el alcance de los reajustes salariales a los demás grupos de categorías docentes, cuyas asignaciones fluctuaban por encima o por debajo del monto establecido como Salario Básico Profesional señalado, permitiendo que éstos también sean beneficiados con un incremento proporcional según el techo de su categoría.

Para el cumplimiento del acuerdo y sus extensiones, se estableció un plan de implementación gradual hasta llegar al nivel acordado dentro del Presupuesto General de la Nación del año 2023, que representó la suma de G. 456.305 millones (USD 64 millones), incluyendo el pago de escalafón docente.

Si bien los montos pactados fueron alcanzados en octubre del año 2023, durante el Ejercicio Fiscal 2024 y conforme a la distribución mensual de sueldos observados en el SINARH, se tiene previsto que el Salario básico profesional del docente llegue a G. 3.952.679 y el monto por hora cátedra a G. 35.658³⁸, lo que representa un incremento de 8,8% y 4,3%, respectivamente, por sobre el monto pactado en el acuerdo.

Este incremento adicional registrado entre el 2023 y 2024, equivale a G. 32.010 millones (USD 4 millones), considerando sólo la afectación en el OG 111 “Sueldos”.

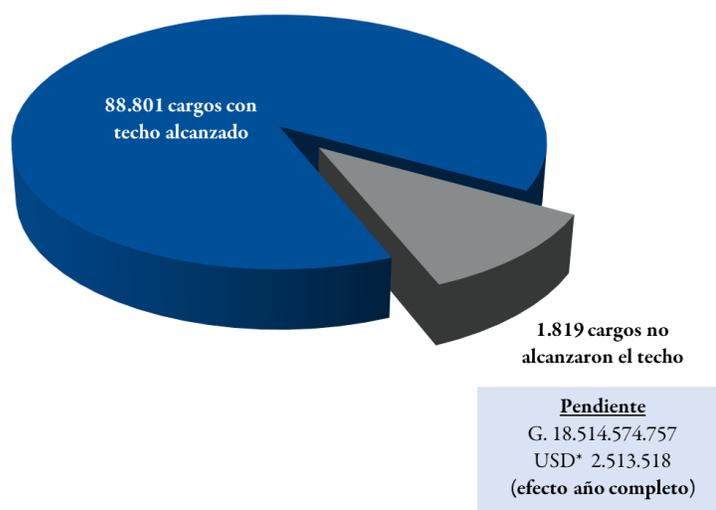
³⁷ Surge de un compromiso previamente asumido por el Gobierno en el año 2016, que fue refrendado en el año 2017 y postergado por la pandemia del covid-19.

³⁸ Datos del Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH).

En estas condiciones, se ha cumplido con el reajuste salarial del 100% del personal docente catedrático para las categorías ZZ2 y ZZ3, quienes tienen asignados 4.613.066 horas cátedras; e igualmente con el 98% de los cargos docentes (L) disponibles dentro del Anexo de Personal, resaltando que el 87% alcanzó el monto del Salario básico profesional docente, mientras que un 11% ha llegado al monto máximo de reajuste acorde a su techo salarial.

Respecto al 2% de cargos docentes restante, si bien han sido beneficiados con una mejora en su asignación, el incremento para alcanzar su techo salarial representa una brecha importante con respecto a otras categorías, por lo que se mantuvo un margen prudencial, atendiendo que muchos de ellos ya perciben remuneraciones adicionales, por ejemplo, por responsabilidad (Ejemplo: Director, Director I, Director II).

Gráfico 7: Cantidad de cargos pendientes de alcanzar el techo salarial



Fuente: Base SINARH corte julio de 2024. *TC=7.366

Estos cargos totalizan 1.819, y pese a representar una minoría en cuanto a cantidad, en términos monetarios implicaría una erogación por efecto año completo de G. 18.515 millones (USD 2,5 millones) sólo en el OG 111 “Sueldos”.

V. Conclusiones y recomendaciones

A partir del análisis de los datos recopilados, se puede concluir lo siguiente:

- **Disponibilidad de créditos presupuestarios:** la institución registra vacancias anualmente dentro de su anexo de personal, las cuales poseen créditos asociados que están sujetos a la previsión de su utilización, pero que en general brindan espacios interesantes para la optimización en la distribución de recursos.

- **Eficiencia en la distribución del personal:** El análisis evidencia posibles inconsistencias en la asignación y/o combinación de categorías, y su relación con las funciones reales, incluyendo casos de docentes con categorías equivalentes a rubros de grado, que desempeñan funciones administrativas y/o que no corresponden al nivel educativo asignado, lo que afecta tanto la eficiencia en aulas como el cumplimiento de tareas específicas de cada categoría. Esto sugiere una necesidad imperiosa de revisar y sincerar la distribución del anexo del personal del MEC.

- **Cumplimiento normativo y asignación horaria:** Se identificaron casos llamativos de asignación de horas cátedras para el personal docente catedrático, superando los límites generales de referencia establecidos, que, si bien pueden estar relacionados a excepciones particulares, requiere revisión pues podría poner en riesgo el cumplimiento de lineamientos institucionales y marcos legales educativos, incluyendo aquellos de carácter presupuestario.

- **Titulación y perfil profesional:** Aunque la mayoría de los docentes cumplen con los requisitos académicos, existen casos que al parecer carecen de títulos habilitantes respecto al cargo, agregando que se encuentran en el ejercicio de funciones hace un tiempo considerable. Ello podría estar afectando en la calidad de la educación ofrecida y en la percepción pública sobre la formación docente, además de la confianza hacia la institución rectora y encargada del cumplimiento de criterios establecidos para el ejercicio docente. En forma análoga, se observan importantes diferencias en la formación del personal respecto a las categorías de psicólogos existentes.

- **Caracterización del personal:** El personal docente en situación activa y dependiente del MEC, según los registros institucionales al mes de febrero/2024, ascienden a

77.726 personas únicas (incluye catedráticos), con una preponderancia femenina (61%) en su composición. Por otra parte, independientemente al sexo de la persona, la mayor concentración de docentes se encuentra en el rango de 41 y 45 años de edad, en coincidencia con la edad jubilatoria y el cumplimiento de años de servicio para este sector, entre 25 a 28 años, a partir del cual se observa un importante descenso en la actividad. Considerando la edad de inicio del ejercicio docente, existen 42 personas que han sido incorporadas a la edad de 13 a 17 años, y probablemente sin concluir sus estudios secundarios.

▪ **Desajustes en jubilaciones:** Un porcentaje relevante del personal docente cumple con los requisitos para acceder a la jubilación, pero las posibles inconsistencias en la categorización y asignación de funciones dificultan la correcta aplicación del cálculo, generando brechas en términos de los beneficios del personal que trae consigo implicaciones tanto en la planificación presupuestaria como en la gestión de recursos humanos y situación de la caja fiscal.

Con base a los hallazgos mencionados, se elevan las siguientes recomendaciones:

1. **Reasignación de recursos:** los créditos asociados a vacancias dentro del anexo de personal podrían ser aprovechadas para una reasignación más eficiente de recursos, siempre que se gestione de manera adecuada.
2. **Redistribución del anexo de personal por estructura presupuestaria:** Un anexo del personal que facilite la identificación del personal según el programa/actividad presupuestaria y determinado nivel educativo en el que se desempeñan en la práctica, hace posible cuantificar y analizar adecuadamente la eficacia de la inversión que realiza el Estado y, por ende, atribuir costos y resultados que son alcanzados según las metas de cada nivel.
3. **Revisión y regularización de categorías y funciones:** Implementar procesos para alinear las categorías asignadas con las funciones reales desempeñadas actualmente por el personal, especialmente en casos de cargos docentes que cumplen roles administrativos pese a contar con categorías para la enseñanza de grado, buscando alternativas que permitan reflejar las necesidades reales de recursos humanos y ajustar las categorías según las tablas que le corresponden (que incluye condiciones diferenciadas) sin afectar la cobertura en aula. Asimismo, se podría plantear un límite de años aceptable al personal, posterior al cual

debiera definir su condición y regularizar su categoría acorde a las funciones reales que ejerce, sin que esto implique una afectación a su carrera previa como docente.

- 4. Fortalecimiento de controles normativos:** establecer sistemas integrados de información y de monitoreo para facilitar el análisis, la toma de decisiones y la transparencia en la gestión de recursos humanos en cuanto a: asignaciones horarias, de cargos y turnos por categoría, al igual que sus respectivas combinaciones, a fin de garantizar que cumplan con los lineamientos y disposiciones reglamentarias, evitando excesos o solapamientos.

Se podría aplicar restricciones automáticas y sistematizadas a través del SINARH que impidan generar casos de inconsistencias, según su documento de identidad, con base a un listado bien específico de límites para categorías y cargos, que abarque las combinaciones y por sobre todo los turnos en que se desempeña el personal por cada una de ellas, pues es uno de los factores que inciden directamente para determinar el cumplimiento efectivo de las disposiciones.

- 5. Actualización del legajo del personal y verificación del cumplimiento de requisitos según perfil:** la idoneidad resulta algo fundamental cuando de educación se trata y en ese contexto, un buen indicador de ello lo constituye la titulación con la que cuenta el docente, por lo que es esencial verificar el cumplimiento de requisitos del perfil del personal, el cual además debe ser actualizado con una periodicidad adecuada. Más allá del respaldo documental, la aplicación de concursos o exámenes de capacidades según disposiciones, facilitará este proceso y permitirá la correcta asignación del escalafón docente.
- 6. Incentivo a la profesionalización docente:** Diseñar programas de capacitación y certificación obligatoria para el personal que aún no cuenta con título habilitante, acompañados de incentivos para el cumplimiento de estos requisitos.
- 7. Adecuación de categorías de psicólogos:** debería existir una clara diferenciación en la descripción de las categorías que actualmente figuran como “PSICOLOGO”³⁹, puesto que varios responden a la profesión de docente y no necesariamente son profesionales/licenciados en psicología, recordando que este grupo no incluye a los

³⁹ Además de sus variantes I, II, III, (I) vistas en las categorías LDJ, LDL, LDK y SP1.

catedráticos, pero colisiona en cierta medida con la incorporación de personal de blanco al tener la misma denominación pero funciones específicas citadas como “psicólogo de educación inicial”, que debieran estar alineadas a su formación profesional para mejorar la cobertura de servicios especializados .

- 8. Implementación de sistema con criterios para re categorización del personal acorde a funciones reales y/o temporales:** Teniendo en cuenta que se busca en todo momento la eficacia y eficiencia en la administración pública y considerando las aspiraciones de ascenso que pueden tener el personal dentro del MEC, se debe buscar que los cambios de funciones, principalmente para docentes asignados inicialmente a la cobertura de enseñanza directa en cualquiera de los niveles, sean acompañados de cambios de categorías equivalentes que trabaje ente tablas del anexo, para un mejor manejo de las necesidades del sector y una distribución acorde a la identificación del personal, sin afectar las posibilidades de ascenso dentro de la institución.
- 9. Planificación de jubilaciones:** Desarrollar un plan estratégico para facilitar la transición hacia la jubilación de los docentes en condiciones de retiro, asegurando la sostenibilidad de la estructura presupuestaria y operativa, por sobre todo atendiendo a los desfases observados en el sistema de haberes jubilatorios y que estarían comprometiendo la sostenibilidad de la caja fiscal, para lo cual debe existir un consenso entre todos los sectores afectados, que apunte a reducir el déficit acumulado.

VI. Anexos

Anexo N° 1. Personal disponible por categorías y rango de edades.

Rango de edades	Categorías L		Categorías Z/catedrático		Categorías S		Categorías A-G	
	(Personal docente)		(Personal docente)		(Personal de Blanco)		(Administrativo)	
	Personas	% Part.	Personas	% Part.	Personas	% Part.	Personas	% Part.
19 a 25	1.154	2,1%	526	1,5%	0	-	0	-
26 a 30	2.942	5,4%	1.713	4,9%	9	9,8%	29	0,8%
31 a 35	3.478	6,4%	3.377	9,6%	31	33,7%	173	4,6%
36 a 40	6.489	11,9%	6.205	17,6%	21	22,8%	436	11,5%
41 a 45	18.346	33,8%	10.392	29,5%	21	22,8%	810	21,3%
46 a 50	12.769	23,5%	6.510	18,5%	7	7,6%	686	18,1%
51 a 55	5.200	9,6%	3.260	9,3%	3	3,3%	628	16,5%
56 a 60	2.397	4,4%	1.814	5,2%	0	-	503	13,3%
61 a 65	1.040	1,9%	893	2,5%	0	-	294	7,7%
66 a 70	347	0,6%	343	1,0%	0	-	136	3,6%
71 a 75	122	0,2%	102	0,3%	0	-	64	1,7%
76 a 80	47	0,1%	26	0,1%	0	-	28	0,7%
81 a 85	9	0,02%	10	0,03%	0	-	7	0,2%
86 a 90	3	0,01%	1	0,003%	0	-	2	0,1%
Total	54.343	100%	35.172	100%	92	100%	3.796	100%

Fuente: Base de datos del SINARH, con corte al mes de Julio de 2024

Obs.: La cantidad de personas es realizada por número de identidad para cada categoría donde se encuentre. El valor total sin repetir corresponde a 82.447 personas.

Anexo N° 2. Docentes según cantidad y tipo de categorías L combinadas con Z.

Categorías L combinada con Z	Personas
1 especial	666
2 especial	353
3 especial	131
4 especial	62
5 especial	29
6 especial	19
7 especial	6
8 especial	3
9 especial	3
1 normal	5.987
1 normal y 1 especial	86
1 normal y 2 especial	34
1 normal y 3 especial	5
1 normal y 4 especial	1

1 normal y 5 especial	1
1 normal y 6 especial	1
2 normal	27
2 normal y 1 especial	19
2 normal y 2 especial	2
3 normal y 2 especial	2
Total	7.437

Fuente: Base de datos del SINARH con corte al mes de Julio de 2024.

Anexo N° 3. Detalle de cargos de la actividad 4 “Brindar servicio educativo en el tercer ciclo de la EEB y EM” que cumplen funciones en otros niveles educativos.

Funciones fuera del nivel especificado en la actividad 4	Cargos	Asignación mensual	
		Guaraníes	USD
Profesor de Grado (1° y 2° ciclos)	2.086	6.901.125.969	936.889
Profesor de Grado (Educación Inicial)	124	424.219.699	57.592
Psicólogo, Psicólogo III, Psicólogo II	69	103.562.776	14.060
Psicólogo de Educación Inicial	19	61.411.670	8.337
Auxiliar en Educación Inicial	2	7.265.954	986
Profesor de Grado (1° y 2° ciclo de la EEB) - Jornada Extendida I	1	3.632.977	493
Total	2.301	7.501.219.045	1.018.357

Fuente: Base de datos del SINARH/MEF y Base de Datos proveída por el MEC, según SIME N°38.802/2024.

Anexo N° 4. Composición del personal docente por categoría y rango de edades

Rango de años de servicios	Docentes		Total	Porcentaje
	L	Z (sin L)		
0 a 5 años	6.784	3.793	10.577	14%
6 a 10 años	6.205	3.216	9.421	12%
11 a 15 años	8.102	4.912	13.014	17%
16 a 20 años	13.535	6.356	19.891	26%
21 a 25 años	11.045	4.496	15.541	20%
26 a 30 años	6.467	1.859	8.326	11%
31 a 35 años	634	152	786	1%
36 a 40 años	107	19	126	0%
41 a 45 años	23	9	32	0%
46 a 50 años	7	2	9	0%
51 a 55 años	3		3	0%
Total	52.912	24.814	77.726	100%

Fuente: Base de Datos proveída por el MEC, según SIME N°38.802/2024.

VII. Bibliografía

Ley N° 1264 de 1998. General de Educación. 26 de mayo de 1998.

Ley N° 1725/2001. Que establece el Estatuto del Educador. 13 de Setiembre de 2001.

Ley N° 1626/2000, De la Función Pública. 27 de diciembre del 2000.

Ley N° 2345/2003. De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público. 24 de diciembre de 2003.

Ley 4735/2012. Que amplía el artículo 13 de la Ley N° 2345/03 “De reforma y sostenibilidad de la caja fiscal. sistema de jubilaciones y pensiones del sector público”. 18 de setiembre de 2012.

Ley 7228/2023. Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2024. Clasificador de Ingresos, Gastos y Financiamiento. 28 de diciembre de 2023.

Decreto N° 468/2003. Por el cual se reglamenta la aplicación de la Ley N° 1725, del Estatuto del Educador. 2 de octubre de 2003.

Decreto N° 6417/1994. Por el cual se unifican las reglamentaciones y se establece una jornada laboral máxima para docentes de todos los niveles y modalidades de enseñanza. 1 de noviembre de 1994.

Resolución 105/1995. Por la cual se aprueba el anexo de personal por institución educativa de los programas 03 educación primaria y 07 educación secundaria dentro de cada departamento geográfico y se establecen procedimientos y requisitos para su aplicación. Ministerio de Educación y Cultura. 21 de febrero de 1995.

Resolución N° 300/1995. Por la cual se reglamenta las horas de cátedras que podrán ejercer los directores generales de instituciones educativas de los diferentes niveles de enseñanza de toda la República. Ministerio de Educación y Cultura. 15 de marzo de 1995.

Resolución N° 32388/2017. Por el cual se aprueba el reglamento de apertura, funcionamiento y cierre de instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada

subvencionada dependientes de este Ministerio. Ministerio de Educación y Cultura. 19 de octubre de 2017.

Resolución N° 34/2005. Por la cual se prohíbe la creación de nuevas secciones del preescolar, grados de la educación escolar básica y cursos del nivel medio con docentes en carácter de voluntarios o ad-honorem en instituciones educativas de gestión oficial. Ministerio de Educación y Cultura. 27 de enero de 2005.

Resolución N° 17716/2017. Por la cual se aprueban los perfiles para cargos de los distintos niveles y modalidades educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias. Ministerio de Educación y Ciencias. 16 de junio de 2017.

Dirección de Estudios Económicos, S. d. (2021). Sector Público: Situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones en Paraguay. Asunción.

Ministerio de Educación y Ciencias. Obtenido de <https://mec.gov.py/cms/?ref=68936-ley-general-de-educacion>. Mayo de 1998.

Ministerio de Economía y Finanzas. Sistema Nacional de Recursos Humanos. Julio de 2024.



GOBIERNO DEL
PARAGUAY | MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y FINANZAS



PpR
Presupuesto
por Resultados

Viceministerio de Administración Financiera
Gerencia de Gestión Financiera del Estado

Dirección General de Presupuesto

 Chile 252 - Asunción, Paraguay

 +595 21 440 010

 dgp@mef.gov.py

 www.mef.gov.py