

NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-3131

Docentes temporales en América Latina y el Caribe

Gregory Elacqua
Luana Marotta
Catalina Morales

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Educación

Mayo 2025



Docentes temporales en América Latina y el Caribe

Gregory Elacqua
Luana Marotta
Catalina Morales

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Educación

Mayo 2025

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Elacqua, Gregory M., 1972 -

Docentes temporales en América Latina y el Caribe / Gregory Elacqua, Luana Marotta, Catalina Morales.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 3131)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Temporary employees-Latin America. 2. Temporary employees-Caribbean Area. 3. School personnel management-Latin America. 4. School personnel management-Caribbean Area. 5. Teachers-Selection and appointment-Latin America. 6. Teachers-Selection and appointment-Caribbean Area. I. Marotta, Luana. II. Morales, Catalina. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación. IV. Título. V. Serie.

IDB-TN-3131

Códigos JEL: I22; J45; H52

Palabras Clave: Docentes temporales; Calidad educativa; Contratación docente

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



DOCENTES TEMPORALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Radiografía de
una tendencia
creciente



Gregory Elacqua
Luana Marotta
Catalina Morales



RESUMEN EJECUTIVO

La contratación de docentes temporales es vista por los sistemas educativos como una opción más económica y flexible para cubrir demandas de personal, dado que implica menores costos laborales y mayor adaptabilidad a cambios en la demanda educativa. Esto resulta especialmente cierto en contextos donde las restricciones presupuestarias forman parte del día a día de los gobiernos, como sucede en la región de América Latina y el Caribe (ALC), donde se observa una creciente dependencia de esta modalidad.

Sin embargo, esta práctica puede afectar negativamente la calidad y equidad educativa, debido a que los docentes temporales suelen estar menos cualificados que los permanentes, y además experimentan condiciones laborales precarias y una alta rotación, lo que impacta tanto en el aprendizaje de los estudiantes como en la distribución equitativa de los recursos educativos.

Este estudio analiza las características, condiciones laborales, distribución y tendencias de los docentes temporales en la región, buscando aportar a la comprensión de su impacto en la educación, en general, y en la región de América Latina y el Caribe, en particular.

¿Qué sabemos de los docentes temporales?

Según muestra la evidencia, existen tres factores clave que explican el impacto de los docentes temporales: sus cualificaciones, condiciones laborales (salario y estabilidad) y el nivel de supervisión. ¿Cómo se comportan estos elementos en América Latina y el Caribe? ¿Qué significa ser un docente temporal en esta región? ¿Cómo afectan las características y condiciones laborales de estos docentes a la calidad educativa en la región? Este análisis se centra en ocho países de América Latina y el Caribe: Ecuador, Perú, Colombia, Guyana, Brasil, Chile, Costa Rica y Argentina.

Que implica ser un docente en América Latina y el Caribe

El análisis de la contratación de docentes temporales en América Latina revela diferencias significativas en los procesos de selección, los requisitos exigidos y los sistemas de asignación en los países estudiados.

Por ejemplo, en lo que se refiere a los **procesos de selección**, en **Perú, Colombia y Ecuador**, las vacantes temporales priorizan candidatos elegibles para puestos permanentes, aunque también se contratan docentes menos calificados, especialmente en zonas remotas. En **Brasil**, los criterios varían según la región, pero la mayoría no exige pruebas de competencia para temporales. En algunos estados, es obligatorio contar con título de tercer nivel. **Costa Rica y Argentina** requieren títulos docentes para todas las vacantes, mientras que **Chile y Guyana** tienen requisitos más flexibles o basados únicamente en credenciales académicas. En Guyana, las credenciales determinan si un docente es temporal o permanente.

En lo que se refiere a condiciones de contratación, Los docentes temporales suelen enfrentarse a menores salarios, menor estabilidad y condiciones laborales precarias en comparación con los permanentes. Además, la baja frecuencia de concursos públicos, especialmente en Brasil, limita el acceso a plazas permanentes, obligando a muchos docentes calificados a aceptar contratos temporales.

En cuanto a **sistemas de asignación**, en **Perú, Colombia y Ecuador**, la asignación es centralizada y basada en puntajes según criterios como experiencia, formación y pruebas de conocimiento. En **Costa Rica y Argentina**, las vacantes se adjudican siguiendo listas de elegibles organizadas por puntaje, priorizando a los certificados. En **Chile**, la contratación es descentralizada, lo que permite una mayor discrecionalidad, mientras que en **Guyana**, el sistema está estrictamente vinculado a credenciales académicas.

Por otro lado, los docentes temporales se enfrentan a una menor estabilidad laboral, con contratos de duración limitada y renovaciones variables según el país. Sus salarios suelen ser inferiores o tienen restricciones para ascender en el escalafón salarial, excepto en algunos casos como **Costa Rica** y **Argentina**, donde son equivalentes a los de los permanentes. El acceso a la formación está limitado en países como **Perú** y **Colombia**, mientras que en otros como **Costa Rica** y **Brasil**, es igual para ambos tipos de docentes. La carga laboral generalmente es similar, aunque los permanentes a veces tienen prioridad para acceder a contratos adicionales. Estas diferencias afectan la calidad educativa y la motivación docente.

El monitoreo y la supervisión desempeñan un papel crucial en el impacto positivo que los docentes temporales pueden tener en el desempeño estudiantil. Aunque en América Latina no es común que comunidades locales participen directamente en la supervisión de estos docentes, fomentar esta práctica podría mejorar los resultados académicos, siempre que los procesos de contratación y supervisión sean transparentes y competitivos para evitar corrupción. Vincular la renovación de contratos al desempeño docente también ha demostrado ser un incentivo eficaz. En **Perú**, los docentes temporales deben participar anualmente en concursos para optar a nuevas vacantes, lo que fomenta su preparación y mejora su estabilidad a largo plazo. En **Recife (Brasil)**, la renovación de contratos, que puede extenderse hasta por ocho años, depende de evaluaciones realizadas por las escuelas, aunque la objetividad de los criterios no siempre está clara. Por su parte, en **São Paulo**, todos los docentes, tanto temporales como permanentes, son sometidos a evaluaciones anuales, estableciendo un sistema de monitoreo regular que incentiva el buen desempeño.

Los datos: distribución de docentes temporales en América Latina

¿Qué tendencias pueden observarse de un análisis detenido de los datos? En general, el análisis muestra un aumento significativo en la contratación de docentes temporales en la región, con notables diferencias, eso sí, entre países y niveles de enseñanza. A continuación, mostramos algunas de las tendencias principales.

► **Más permanentes que temporales... de momento.** La mayoría de los sistemas educativos tienen más docentes permanentes que temporales, pero en Brasil, los temporales superaron el 50% en 2022 (llegando a alcanzar el 70% en la región de Espírito Santo). En contraste, en Colombia, los temporales solo representan el 20%.

► **Tendencia al alza.** En casi todos los países analizados, la proporción de docentes temporales ha crecido, especialmente en **Brasil**, donde aumentó del 32% al 52% entre 2011 y 2022, impulsado por la baja frecuencia de concursos para plazas permanentes.

► **Más temporales en zonas rurales.** Los docentes temporales son más comunes en zonas rurales, debido a la falta de candidatos calificados y a la resistencia de docentes urbanos a trasladarse. En lo que se refiere a niveles de enseñanza, no se observan grandes diferencias entre educación primaria y secundaria, pero en **Brasil**, los programas técnicos emplean más temporales que los regulares.

► **Dominio total de temporales en escuelas indígenas.** Las escuelas indígenas tienen una proporción mucho mayor de docentes temporales en todos los países analizados. En **Espírito Santo**, el 100% de los docentes en estas escuelas son temporales, debido a requisitos específicos como la certificación en lengua ancestral y la pertenencia a comunidades indígenas.

Por último, se proponen algunas acciones clave para evitar que el aumento en la contratación de docentes temporales en la región impacte en la calidad y en la equidad educativa.

► **Transparencia en selección:** Procesos claros y regulados, como la plataforma Educa Empleo en Ecuador, para garantizar la idoneidad de los candidatos.

► **Acceso a capacitación:** Formación continua para fortalecer las habilidades de los docentes temporales, especialmente en áreas con menor calificación.

► **Mejoras laborales:** Salarios y beneficios adecuados para atraer talento y evitar la desmotivación.

► **Monitoreo del desempeño:** Seguimiento uniforme de la calidad docente y renovación de contratos basada en indicadores objetivos.



INTRODUCCIÓN

En América Latina y el Caribe, el rostro de la docencia está cambiando. Cada vez más, **los sistemas educativos de la región recurren a docentes temporales como una solución para enfrentar restricciones presupuestarias, adaptarse a fluctuaciones demográficas y cubrir necesidades inmediatas en las escuelas**. Esta tendencia, que podría parecer una medida pragmática, plantea interrogantes críticas sobre su impacto en la calidad y la equidad de la educación. ¿Quiénes son estos docentes temporales? ¿Qué los distingue de sus colegas permanentes? ¿Qué significa para millones de estudiantes depender de una fuerza laboral docente que, con frecuencia, enfrenta condiciones laborales precarias y menor estabilidad?

Los sistemas educativos destinan entre el 60% y el 90% de sus presupuestos a la contratación de docentes (UNESCO, 2023), lo que convierte cualquier decisión sobre su fuerza laboral en un acto de equilibrio entre sostenibilidad fiscal y calidad educativa. Sin embargo, aunque la contratación temporal puede ofrecer **flexibilidad y ahorro**, también tiene un **costo potencial en términos de motivación profesional y, sobre todo, aprendizaje estudiantil**. En primer lugar porque los docentes temporales suelen tener cualificaciones inferiores a las de los permanentes. Sus procesos de selección suelen ser menos rigurosos, ya sea para cubrir las necesidades de personal con mayor rapidez o para permitir la admisión de docentes menos calificados en escuelas que no logran atraer candidatos durante los concursos para vacantes permanentes. Además, los docentes temporales tienen menos oportunidades de desarrollo profesional, y sus condiciones laborales más precarias (salarios más bajos y menor estabilidad) pueden afectar su productividad y compromiso con la escuela (Marotta, 2019). Igualmente, la mayor rotación que generan las contrataciones temporales puede influir negativamente en los aprendizajes de los alumnos (Ronfeldt et al., 2013). Por último, el impacto de los docentes temporales no solo afecta la calidad, sino también la equidad, ya que suelen concentrarse en escuelas más remotas que atienden a poblaciones estudiantiles vulnerables (Bertoni et al., 2020).

Este informe analiza a fondo esta compleja realidad. Basado en datos de **ocho países de América Latina y el Caribe**, proporciona una **radiografía detallada de los docentes temporales**: desde sus **credenciales y condiciones laborales** hasta su **distribución en el sistema educativo**. Con una mezcla de **evidencia cuantitativa, análisis comparado y casos prácticos**, este estudio no solo busca arrojar luz sobre la creciente dependencia de docentes temporales, sino también proponer caminos para maximizar su aporte mientras se mitigan los riesgos.

2 ¿QUÉ SABEMOS SOBRE LOS DOCENTES TEMPORALES?

¿Qué determina el éxito o el fracaso de los docentes temporales? ¿Qué factores influyen en el desempeño de su labor? **¿Cuál es el impacto de los docentes temporales en los resultados de los estudiantes?** La respuesta corta a esta pregunta es: depende. Los estudios indican que el impacto de los docentes temporales varía considerablemente según el contexto de contratación (Kingdon et al., 2013; Chudgar et al., 2014). Esto se debe a que ser docente temporal no solo implica la ausencia de un contrato a largo plazo, sino también diferencias en sus credenciales académicas y condiciones laborales. En general, estos docentes reciben salarios más bajos, tienen menos experiencia y suelen ser asignados a entornos más desafiantes (Chudgar et al., 2014). Sin embargo, las características específicas de los docentes temporales, así como sus condiciones laborales y los contextos en los que trabajan, varían ampliamente entre países. En esta sección analizamos la literatura internacional en cuanto a qué significa ser un docente temporal y su impacto en el desempeño académico de los estudiantes.

En contextos donde no se logra atraer candidatos calificados para cubrir puestos de docentes temporales, los estudios identifican una asociación negativa entre estos docentes y los resultados estudiantiles. Por ejemplo, en Togo y Níger, investigaciones de Vegas and De Laat (2003) y Bourdon et al. (2010) señalan que el rápido aumento en la contratación de docentes temporales —como respuesta a la creciente demanda educativa y a déficits presupuestarios— resultó en un menor rendimiento académico de los estudiantes, debido a la limitada disponibilidad de docentes calificados para ocupar estas posiciones.

En China, se ha observado un patrón similar en áreas rurales, donde es difícil atraer y retener docentes calificados para posiciones permanentes. En estas zonas, se ha recurrido a la contratación de docentes temporales con menos credenciales y experiencia, ofreciéndoles salarios y beneficios inferiores. Según [Lei et al. \(2018\)](#), solo el 69% de los docentes temporales tiene educación postsecundaria, lo que representa casi 15 puntos porcentuales menos que los docentes permanentes. En este contexto, los autores también identifican un impacto negativo de los docentes temporales en el rendimiento académico de los estudiantes en comparación con los maestros regulares.

La influencia del contexto en el impacto de los profesores temporales también es resaltada por [Chudgar \(2015\)](#). La autora llevó a cabo una amplia investigación sobre docentes temporales en cinco países africanos y demostró que las condiciones de empleo de estos docentes son clave para explicar las variaciones en su rendimiento. Por ejemplo, en Guinea, donde la contratación de docentes temporales fue cuidadosamente planificada, el efecto fue consistentemente positivo y no se encontraron grandes diferencias entre los docentes contratados y los del servicio civil. Esto se atribuye a que las diferencias salariales entre docentes regulares y temporales eran menores en Guinea en comparación con otros países, y a que Guinea exigió un nivel mínimo de cualificaciones a los candidatos e implementó un programa de capacitaciones especialmente dirigidos a docentes temporales. En contraste, en Benín, la asociación entre los docentes temporales y el rendimiento estudiantil fue negativa. Este país presentaba una de las mayores brechas salariales entre docentes permanentes y temporales. Asimismo, el remplazo de docentes permanentes por temporales con menores salarios y calificaciones contribuyó a la pérdida de prestigio de la profesión docente.

Por otro lado, la literatura sugiere que, cuando los docentes temporales son contratados localmente, suelen estar sujetos a una **supervisión más estricta por parte de la comunidad escolar y la unidad de contratación. Esta presión puede incentivarlos a tener un mejor desempeño**, ya que su continuidad laboral y su promoción a una posición permanente depende de los resultados obtenidos. En esta línea, [Bourdon et al. \(2010\)](#) encuentran resultados positivos del uso de docentes temporales en el desempeño académico de los alumnos en Malí. Según los autores, en este caso, los bajos salarios y menor capacitación inicial se compensaron con el efecto positivo del monitoreo cercano por parte de los padres. Muchos de estos docentes eran comunitarios, contratados y remunerados directamente por los padres, por lo que su trabajo dependía completamente de la satisfacción de las familias.

Similarmente, [Duflo et al. \(2015\)](#) analizaron el efecto de una intervención que asignó recursos aleatoriamente a las escuelas para la contratación local de un docente temporal adicional con renovación sujeta a desempeño y con un cuarto del salario de los profesores regulares. Los autores encontraron que, aunque la reducción de la proporción alumno-profesor no tuvo un impacto significativo en el rendimiento académico de los estudiantes asignados a docentes regulares, sí mejoró el desempeño de los estudiantes asignados a docentes temporales.

Como posibles explicaciones señalan que mostraron menos tasas de ausentismo, mientras que los docentes regulares redujeron su esfuerzo en respuesta a la intervención. Los autores argumentan que los docentes temporales probablemente ejercieron gran esfuerzo por la expectativa de eventualmente conseguir un contrato permanente. Más aun, muchos de los docentes temporales que mostraron un buen desempeño obtuvieron contratos permanentes, lo que sugiere la posibilidad de que esta expectativa pudo haber incentivado un mayor esfuerzo por su parte.

En India, [Muralidharan y Sundararaman \(2013\)](#) y [Agarwal y Reis \(2018\)](#) encontraron que, a pesar de sus peores condiciones laborales y menos cualificaciones, los docentes temporales son tan efectivos como los regulares. Según [Muralidharan y Sundararaman \(2013\)](#), los docentes temporales tienen una menor probabilidad de ausentismo en comparación con los regulares. Adicionalmente, [Agarwal and Reis \(2018\)](#) señalaron que, aunque no hay diferencias formales en la supervisión de ambos tipos de docentes, la evidencia apunta a que aquellos que provienen de la misma comunidad local son más efectivos, lo cual puede indicar una mayor cercanía social o un mayor monitoreo.

En Latinoamérica, la evidencia apunta a que los procesos de selección para la contratación de docentes temporales suelen ser menos rigurosos, ya que están diseñados para abordar necesidades docentes inmediatas. Por el contrario, los concursos para puestos permanentes son más exigentes y, en algunos países cuentan con múltiples etapas de evaluación ([Bertoni et al., 2020b](#)). Asimismo, las vacantes temporales suelen concentrarse en áreas vulnerables y remotas, que enfrentan mayor escasez de candidatos cualificados ([Bertoni et al., 2020a](#)).

En Colombia, [Ayala Guerrero \(2017\)](#) encontró que una mayor proporción de docentes temporales en escuelas de educación secundaria disminuye significativamente el desempeño promedio de los estudiantes en pruebas estandarizadas. Según la autora, solo el 9% de este efecto puede explicarse por las competencias más bajas de los docentes. El resto podría deberse a factores como una menor motivación o mayores tasas de ausentismo de los docentes, aunque el estudio no presenta evidencia para este punto.

La contratación de docentes temporales no solo modifica las credenciales académicas requeridas, sino también las condiciones laborales ofrecidas. Dentro de estas condiciones laborales destacan la inestabilidad laboral inherente en este tipo de contratación y salarios más bajos. [Marotta \(2019\)](#) analizó el impacto de los docentes temporales en el estado de São Paulo, donde tienen las mismas responsabilidades que los profesores permanentes, pero con menos salarios y sin estabilidad laboral. Al mismo tiempo, aunque sus credenciales académicas son inferiores a las de los permanentes, las diferencias no son tan marcadas como en otros sistemas estudiados en la literatura. Sin embargo, la autora encontró que, en comparación con los profesores en posiciones permanentes, los docentes temporales tienen

menos compromiso con su escuela, es decir, son menos propensos a colaborar en el diseño del programa pedagógico, participar en la toma de decisiones escolares, formar parte del consejo escolar o dedicar tiempo a planificar sus lecciones. Además, tienen un sentido de pertenencia más débil y ofrecen menos apoyo y retroalimentación a los estudiantes.

En esta línea, en Perú, [Alcázar et al. \(2006\)](#) identificaron que los docentes temporales tienen mayor probabilidad de ausentarse de la escuela y buscar otras fuentes de ingreso. Los autores sugieren que factores como los menores beneficios económicos y motivación podrían explicar este hecho. También señalan que muchos docentes temporales tuvieron la oportunidad de convertirse en permanentes en años anteriores a los considerados en el estudio, lo que podría indicar que aquellos que continuaron siendo temporales sean aquellos con peor perfil.

Por su parte, [Estrada y Lombardi \(2024\)](#) estudiaron el impacto de otorgar estabilidad laboral a los docentes temporales en Chile mediante una política que, en 2014, obligó a los administradores de la educación pública a conceder contratos permanentes a los docentes temporales con al menos tres años consecutivos de experiencia. Los autores encontraron que la medida redujo significativamente la rotación de docentes en el sistema público. No obstante, esta reducción en la rotación fue significativa solamente aquellos maestros con los peores y mejores rendimientos en el año inicial del estudio. Sin embargo, los autores encontraron que la política redujo significativamente el aprendizaje de los estudiantes asignados a maestros con bajo rendimiento en el año base. Los autores del estudio concluyen que este tipo de políticas pueden ser un arma de doble filo: por un lado, retienen a empleados de alto rendimiento, pero al costo de hacer más difícil separar y motivar a empleados con bajo rendimiento.

En resumen, la literatura analizada indica que el impacto de los docentes temporales en el aprendizaje de los estudiantes depende de varios factores clave:

1. Cualificaciones del docente: quiénes son los docentes temporales y cómo difieren sus credenciales académicas y preparación en comparación con los permanentes.

2. Condiciones laborales de los docentes temporales: aspectos como el salario, la estabilidad laboral, entre otras.

3. Monitoreo al que se ven sometidos los docentes temporales: supervisión y presión laboral a la que están sujetos.

En las siguientes secciones, se analizará esta figura en ocho países de América Latina y el Caribe, profundizando en cada uno de estos tres factores.

La **Tabla 1** resume la literatura analizada en esta sección, destacando el efecto estimado de los docentes temporales en el desempeño académico de los estudiantes.

Tabla 1.

Resumen de la literatura sobre docentes temporales y su impacto en el desempeño académico de los estudiantes

Estudio	País	Contexto	Características de contratación	Conclusión
Vegas y De Laat (2003)	Togo	Creciente demanda por educación primaria y déficit presupuestarios.	- Menores salarios y beneficios. - Menores Cualificaciones.	Los estudiantes de docentes temporales obtienen sistemáticamente un peor desempeño.
Bourdon et al. (2010)	Togo, Níger y Malí	Creciente demanda por educación primaria y déficit presupuestarios.	- Menores salarios y beneficios. - Menores Cualificaciones.	- Malí: Efecto positivo, atribuible a un monitoreo cercano. - Níger: Efecto negativo. - Togo: Efecto mixto. Inicialmente los docentes temporales tenían un monitoreo cercano el cual fue cayendo en el tiempo.
Lei et al. (2018)	China	Atraer docentes a escuelas rurales con vacantes difíciles de llenar.	- Menores salarios y beneficios. - Menores Cualificaciones.	Efecto negativo en comparación con los maestros regulares.
Duflo et al. (2015)	Kenia	RCT: proveer recursos aleatoriamente a las escuelas para contratar localmente a un docente temporal.	- Menores salarios - Renovación sujeta a desempeño	Efecto positivo: el rendimiento académico de los estudiantes asignados a docentes temporales mejoró. No hubo efecto en los alumnos de docentes regulares, pese a la disminución del ratio alumno-profesor
Muralidharan y Sundararaman (2013)	India	RCT: contratación de un docente temporal adicional.	- Menores salarios y beneficios. - Menores Cualificaciones.	Los estudiantes de escuelas con un docente adicional tuvieron un desempeño significativamente mejor que los de las escuelas del grupo de control.
Agarwal and Reis (2018)	India	Mayor necesidad de acceso a la educación.	- Menores salarios y beneficios. - Menores Cualificaciones.	No hay diferencias significativas en el valor agregado entre un docente temporal y uno regular.
Ayala Guerrero (2017)	Colombia	Cambio legislativo que incrementó la proporción de docentes temporales en el sistema.	Contrataciones por fuera del sistema meritocrático establecido para maestros regulares	Efecto negativo en el desempeño de los estudiantes en la prueba estandarizada tomada al final la enseñanza escolar.
Marotta (2019)	Brasil	Contratación de maestros temporales para solucionar problemas de escasez docente.	- Menores salarios. - Menores Cualificaciones.	Efecto negativo, principalmente en estudiantes de bajos recursos.
Estrada and Lombardi (2024)	Chile	Política para otorgar contratos permanentes a los docentes temporales con al menos tres años consecutivos de experiencia.	Contratación directa para temporales; concurso público para regulares.	La política tuvo un efecto negativo en el aprendizaje de los estudiantes asignados a maestros con bajo rendimiento inicial, pero redujo la rotación docente.

Fuente: elaboración propia, basada en los estudios citados.

3 PANORAMA DE LOS DOCENTES TEMPORALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como su nombre indica, **un docente temporal es aquel que ocupa un cargo docente por un tiempo determinado**. Este estudio analiza específicamente a los docentes que, estando fuera del sistema escolar, ingresan para cubrir una vacante o contrato de naturaleza temporal por uno o más años escolares, el grupo más común y con un impacto más significativo en América Latina y el Caribe.

En la región, existen otros dos tipos de trabajo temporal relacionados con la docencia. El primero es el docente sustituto, que cubre de forma temporal las funciones de otro docente durante un período corto, como licencias médicas o permisos por maternidad. La distinción principal entre un docente temporal y un sustituto es que el primero asume la misma carga horaria y responsabilidades que un docente permanente durante todo el año escolar, mientras que el sustituto cubre ausencias breves.

El segundo caso corresponde a **docentes permanentes que asumen vacantes temporales para completar su jornada laboral**. Esto ocurre principalmente en sistemas con docentes permanentes a tiempo parcial que buscan completar sus horas ocupando una vacante temporal. Esta figura es común en países como Brasil (Marotta, 2019; Elacqua y Marotta, 2020). Tanto este tipo de docente permanente que asume posiciones temporales como los docentes sustitutos están fuera del foco de este estudio.

En las siguientes secciones describiremos detalladamente qué significa ser un docente temporal en ocho países de América Latina y el Caribe: Ecuador, Perú, Colombia, Guyana, Brasil, Chile, Costa Rica y Argentina. También analizaremos las características de estos docentes en relación con los criterios de selección y sus condiciones laborales.

Toda la información presentada en estas secciones fue recopilada directamente por los autores en colaboración con los especialistas locales del Banco Interamericano de Desarrollo. Para ello, diseñamos un cuestionario destinado a identificar qué significa ser un docente temporal, cómo se seleccionan y asignan estos docentes y cuáles son sus condiciones laborales. Este cuestionario se aplicó mediante entrevistas virtuales a miembros de las autoridades educativas de cada país.

A continuación, se presenta un análisis por país que explora las particularidades de los sistemas de contratación de docentes temporales en cada uno de los ocho países de estudio.



Ecuador:

Dos enfoques para cubrir sus necesidades educativas

En Ecuador existen dos tipos de contratos para docentes temporales: **nombramiento provisional y contrato ocasional**. Ambos son de naturaleza temporal, pero difieren en el tipo de vacante. Las vacantes de nombramiento provisional cuentan con financiamiento a largo plazo, mientras que las de contrato ocasional se crean para atender necesidades específicas y desaparecen cuando estas se resuelven.



Perú:

Flexibilidad en la contratación para suplir necesidades temporales

Al igual que en Ecuador, un docente temporal en Perú se define en base a la naturaleza de la vacante. En este caso, los docentes temporales son aquellos que ocupan una **vacante eventual**, que a diferencia de las llamadas **plazas orgánicas**, carecen de financiamiento a largo plazo y son definidas anualmente en el **proceso de racionalización**, que determina las vacantes necesarias según la matrícula nacional y el número de maestros permanentes en el sistema. Las vacantes eventuales pueden cubrir necesidades a corto plazo o reemplazar vacantes orgánicas que carecen de un docente permanente.

Este tipo de vacantes eventuales pueden ser ocupadas por docentes que aprueban y no aprueban el concurso docente para docentes permanentes, aunque los primeros tienen prioridad para ocupar dichas vacantes. En general, los docentes que aprueban el concurso y ocupan cargos temporales lo hacen porque no logran obtener una plaza orgánica que sea de su preferencia, principalmente porque postulan únicamente a plazas con alta demanda.



Colombia:

Soluciones ante la falta de candidatos elegibles

En Colombia, los docentes temporales ocupan dos tipos de vacantes: **vacantes permanentes**, cubiertas temporalmente por docentes provisionales debido a la falta de candidatos elegibles en el concurso centralizado, y cuya duración depende exclusivamente de la eventual asignación definitiva del cargo. También están las **vacantes temporales**, que cubren ausencias breves de titulares y que están fuera del enfoque de este estudio.

Existe una tercera categoría de docentes temporales, que surge a partir de las llamadas **plantas temporales**, creadas por las entidades territoriales para atender procesos o actividades extraordinarias y cuya contratación se determina mediante estudios técnicos realizados periódicamente por las entidades territoriales para determinar el número de docentes que necesitarán en las plantas temporales y los provisionales para vacantes permanentes.



Guyana:

Criterios académicos para definir el estatus docente

En Guyana, el estatus de un docente (permanente o temporal) depende de sus credenciales académicas. En particular, pueden desempeñarse como docentes permanentes aquellos que se hayan graduado de la entidad terciaria encargada de la formación de docentes en el país y hayan superado satisfactoriamente el periodo de prueba. Los docentes que no cumplan con este requisito solo pueden postularse a cargos temporales.



Brasil:

Flexibilidad regional ante la falta de concursos permanentes

En Brasil, los docentes temporales son contratados a través de un proceso de selección simplificado, generalmente basado en el análisis de títulos y experiencia. Los contratos tienen un inicio y un fin preestablecidos, pero pueden ser renovados según las reglas de cada región. Estos docentes suelen suplir la falta de profesores permanentes (vacantes, ausencias, licencias) o apoyar la expansión de las redes de enseñanza, actuando en programas específicos.

Los docentes que ocupan cargos temporales en Brasil pueden ser de dos tipos: aquellos que no logran aprobar el concurso de docentes permanentes y aquellos que no han tenido la oportunidad de participar en algún concurso por la baja frecuencia con la que se realizan.



Chile:

Contratación directa con discrecionalidad

En Chile, los docentes temporales son todos aquellos docentes cuyos contratos tienen una duración limitada. En teoría, la contratación de docentes temporales se encuentra reservada únicamente para sustituir al docente permanente que se encuentra temporalmente fuera del cargo (docente sustituto) o para la realización de una tarea puntual de corto plazo. Sin embargo, en la práctica, el tipo de contrato a ofrecer (temporal o permanente) queda a discreción del encargado de la contratación, siendo frecuente que estos ofrezcan, al menos inicialmente, una vinculación del tipo temporal.



Costa Rica:

Interinatos flexibles con opción de permanencia

En Costa Rica, los profesores temporales son denominados interinos, de acuerdo al Ministerio de educación, e incluyen: **sustitutos**, que reemplazan temporalmente al titular del cargo, e **interinos en vacantes puras**, contratados temporalmente para necesidades específicas sin garantía de continuidad. Si después de cierto tiempo se determina que la vacante que ocupa el docente interino debe ser provista de forma permanente, se permite la contratación del docente interino como docente indefinido, en propiedad de dicha plaza. De hecho, una nueva ley promulgada en este país obliga a nombrar indefinidamente a aquellos docentes interinos que se hayan desempeñado en un mismo cargo por más de dos años.



Argentina:

Soluciones transitorias para vacantes y reestructuraciones

En Argentina, los docentes temporales también son denominados interinos. Estos ocupan cargos o cubren horas de clase vacantes, y su función finaliza cuando: el cargo o las horas de cátedra se suprimen (debido a modificaciones en las estructuras, cambios en programas o planes de estudio, cierre o fusión de escuelas, grados, cursos u horas), o cuando dichas tareas son asumidas por personal titular que ingrese a través de procesos de admisión, ascenso, traslado, readmisión o reubicación.

4 QUÉ IMPLICA SER UN DOCENTE TEMPORAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En esta sección analizamos las condiciones de contratación de docentes temporales en los ocho países objeto de estudio, centrándonos en tres aspectos clave: las **credenciales académicas** requeridas para desempeñarse como docente temporal en los distintos sistemas; las **condiciones laborales** bajo las cuales se contrata a estos docentes, y en el **nivel de monitoreo o supervisión** al que están sujetos.

4.1. Requisitos de selección y asignación

En gran parte de América Latina y el Caribe, los procesos de selección y asignación de docentes temporales suelen diferir significativamente de los aplicados a los docentes permanentes. Una de las **grandes diferencias** se encuentra en los **requisitos mínimos que deben cumplir los docentes para obtener una vacante permanente en comparación con una temporal**, lo cual puede tener implicancias importantes en cuanto a las cualificaciones del docente contratado. Estas diferencias impactan la composición del grupo de candidatos que optan por estas plazas. A continuación, se analiza este punto en los países de nuestro estudio.

Tanto en **Perú** como en **Colombia**, las plazas temporales se asignan en dos fases:

Primera fase: candidatos elegibles para plazas permanentes

En primer lugar, se ofertan las vacantes para los candidatos que han cumplido todos los requisitos del sistema regular, pero no obtuvieron una plaza permanente. Esto ocurre principalmente cuando los candidatos postulan solo a plazas con alta demanda.

En Perú, los docentes que aprobaron la **Prueba Única Nacional del Concurso de Nombramiento (PUN)**, pero no obtuvieron una plaza permanente acceden primero a las vacantes temporales. Se les asigna una clasificación basada en su desempeño en la PUN, y las vacantes se adjudican a nivel de las **Unidades de Gestión Educativa Local UGEL**¹.

De manera similar, en Colombia los docentes en lista de elegibles para vacantes permanentes tienen prioridad para ocupar plazas temporales. La asignación sigue un orden de puntaje dentro de las **Entidades Territoriales Certificadas (ETC)**², que gestionan el servicio educativo en sus respectivas jurisdicciones.

Segunda fase: selección mediante expedientes

Cuando quedan vacantes disponibles tras la primera fase, la selección y contratación se realiza siguiendo criterios adicionales. En Perú, se evalúan cuatro aspectos: (i) formación académica, (ii) formación continua, (iii) experiencia laboral y (iv) méritos (resultado PUN). Conforme a estos criterios, se asigna a cada profesor un puntaje y una clasificación de postulación. Las UGEL publican los resultados mediante un llamado público para adjudicar las vacantes según esta clasificación. Aunque las credenciales académicas son evaluadas, el sistema permite contratar docentes sin título universitario, lo cual resulta particularmente importante en zonas con dificultades para cubrir plazas.

En el caso de **Colombia**, la selección y asignación se realiza a través del denominado **Sistema Docente, un proceso centralizado que evalúa estudios y experiencia**. Este sistema pondera los criterios de manera diferenciada según el contexto (rural, urbano o de difícil acceso). El Sistema Docente impone como requisito mínimo contar con un título de tercer nivel. Los postulantes aplican directamente a la vacante de su interés, es decir, aplican a nivel de institución o colegio. Por cada vacante, en función del puntaje de postulación, el sistema preselecciona una terna de candidatos. A partir de aquí, la ETC verifica los documentos y requisitos acreditados por los postulantes preseleccionados. También pueden desarrollar una fase adicional que consiste en una entrevista o prueba escrita. Si no hay postulantes y la vacante ha sido relanzada varias veces, el sistema permite adjudicar la plaza de forma directa.

1. Las Unidades de Gestión Educativa Local Son unidades descentralizadas del Ministerio de Educación y tienen la responsabilidad de gestionar y supervisar la educación en el ámbito de su jurisdicción.

2. En Colombia, una **Entidad Territorial Certificada (ETC)** es una entidad pública con la competencia para gestionar y administrar el servicio educativo en su jurisdicción. Estas entidades son responsables de la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media dentro de sus territorios. Las ETC pueden ser departamentos, distritos o municipios que cumplan con los requisitos establecidos por el Ministerio de Educación.

Ecuador también cuenta con un **sistema de asignación centralizada para docentes temporales, llamado Educa Empleo**, que, sin embargo, opera de manera distinta a Perú y Colombia. Las vacantes de Educa Empleo no se asignan prioritariamente a candidatos que han superado el concurso centralizado para docentes permanentes, aunque uno de los criterios evaluados es el rendimiento del candidato en la prueba de conocimientos de este concurso (si un candidato no ha participado en el concurso, recibe un puntaje de cero en este ítem). **La asignación de vacantes se realiza en línea a través de un algoritmo automatizado** que considera el puntaje otorgado a los docentes que postulan a cada una de las plazas ofertadas, así como sus preferencias. Este puntaje se determina de acuerdo a tres criterios: (i) rendimiento en pruebas de conocimiento, (ii) credenciales educativas, (iii) experiencia docente.

Todos los docentes que postulan al sistema Educa Empleo deben tener al menos un título de tercer nivel. Las vacantes que no reciben postulantes o quedan sin asignar son declaradas desiertas, permitiendo su vinculación descentralizada sin necesidad de pasar por el proceso de Educa Empleo.

Tanto en Perú como en Colombia y Ecuador, los sistemas de selección y asignación de docentes temporales generan dos perfiles de candidatos/docentes, en términos de calificaciones. En primer lugar, están los docentes que no cumplen los requisitos para obtener una vacante permanente. En segundo lugar, están los docentes igual de calificados que los docentes permanentes pero que no obtienen una plaza, ya sea por la baja frecuencia de los concursos para docentes permanentes o por postular a plazas con alta demanda. Esto último suele ocurrir en lugares más urbanos, donde se observa mayor congestión de postulantes.

El primer caso es más prevalente en Perú, país en el que muchos docentes termina con contrato temporal al no poder superar la Prueba Única Nacional. Sin embargo, en Colombia, una gran parte de los docentes temporales surge debido a la baja frecuencia de los concursos para docentes permanentes³. Ecuador presenta un caso mixto, en el cual es más común encontrar docentes temporales que no cumplen los requisitos para ser un docente permanente en áreas remotas, donde cubrir vacantes es más difícil.

En **Brasil**, la selección y **asignación** de docentes, tanto permanentes como temporales, ocurren de manera **centralizada**, y **la definición de las reglas específicas de contratación son responsabilidad de cada red de enseñanza (federal, estatal o municipal)**⁴. **En general, no se utilizan instrumentos para medir la competencia del candidato (clases prácticas o pruebas objetivas) para la selección de docentes temporales, aunque sí son ampliamente utilizados para seleccionar a los docentes permanentes.** Por ejemplo, en Recife, los criterios para contratar docentes temporales son

3. En este país, los últimos dos concursos docentes se llevaron a cabo en 2019 y 2023, lo que significa que pasaron cuatro años sin convocar a un nuevo concurso.

4. Para más información sobre cómo seleccionan y asignan docentes permanentes en Brasil, ver Elacqua et al. 2024.

únicamente el título académico y la experiencia laboral, con prioridad para los candidatos de mayor edad en caso de empate. En grados iniciales, se permite contratar docentes sin título de tercer nivel. En grados finales, este título es obligatorio. En general, el título es uno de los factores a evaluar durante el proceso de selección. Por ejemplo, en los estados de Sao Paulo y Espírito Santo, no se permite la vinculación de docentes temporales que no cuenten con títulos de tercer nivel. Sin embargo, condicional en tener este requisito mínimo de título, la selección y asignación de temporales también se realiza únicamente con base en la formación académica y los años de servicio.

En contraste, el sistema para seleccionar docentes permanentes en Brasil incluye pruebas de contenidos y pruebas prácticas para evaluar la competencia del candidato para el puesto al cual se postula. Esto podría explicar una mayor preparación de los docentes permanentes en comparación con los temporales. Sin embargo, en la práctica esto no siempre es así, ya que muchos docentes entran al sistema educacional como temporales únicamente por la baja frecuencia con la que se realizan los concursos públicos para docentes permanentes. De hecho, de las redes municipales en Brasil, alrededor del 30% realizó el último concurso entre cinco y nueve años atrás, y casi un 10% no ha abierto un concurso público en más de 15 años. Solo el 37% lo hizo hace menos de cinco años [Elacqua et al. \(2024\)](#).

En **Costa Rica**, el sistema para contratar docentes temporales es similar al de Recife. Periódicamente, se convoca a los docentes interesados en ser incluidos en una **lista de elegibles**, que se organiza **según puntajes obtenidos en función de las credenciales académicas y la experiencia laboral**. Cada docente debe indicar el lugar geográfico donde desea desempeñarse. Esta lista de elegibles se utiliza tanto para seleccionar docentes permanentes como temporales. **Pueden participar en el proceso docentes certificados y no certificados, pero los certificados tienen mayor prioridad en el ranking**. Cuando se abre una vacante temporal, la autoridad educativa ofrece el puesto a cada miembro de la lista de elegibles interesados en dicha ubicación geográfica, por orden de prioridad⁵.

Un sistema similar se utiliza en **Argentina**. Aunque cada provincia tiene discreción para definir cómo se evalúan los antecedentes de los postulantes, **el docente con mayor puntaje tiene prioridad para elegir el puesto que le interesa**, y así sucesivamente hasta cubrir todas las vacantes. Solo las escuelas privadas contratan directamente a sus docentes. A diferencia de Costa Rica, **uno de los requisitos que deben cumplir todos los docentes, temporales y permanentes, es poseer un título docente**. Tanto en Costa Rica como en Argentina, a diferencia de otros países analizados anteriormente, no se utilizan pruebas u otros instrumentos para determinar la idoneidad de los candidatos.

5. Si la vacante tiene una duración de 35 días o menos, es gestionada por las direcciones regionales. Para vacantes con una duración superior a 35 días, la gestión corresponde a las oficinas centrales.

Chile cuenta con un **sistema de selección y asignación de docentes más descentralizado**. La contratación de docentes permanentes en colegios públicos está a cargo de la **autoridad local**, que **debe llamar a concurso público para cubrir estos cargos**. Por otro lado, **para los docentes temporales, se permite la contratación directa, sin necesidad de concurso público**. En ambos casos, no existen reglas estandarizadas, requisitos específicos ni pruebas de conocimiento obligatorias para calificar a un puesto docente. Esta falta de uniformidad implica que no exista una diferencia clara en las cualificaciones y credenciales académicas entre los docentes temporales y permanentes.

Finalmente, **Guyana** utiliza un **sistema radicalmente distinto al del resto de los países de la región**. En este país, **las credenciales académicas determinan si un docente es temporal o permanente**. Por definición, los docentes temporales tienen menores credenciales. De igual forma, para poder obtener una vacante temporal en Guyana, se pide como requisito aprobar todas las secciones del **Examen Final de Educación Secundaria (CSEC)**.

4.2. Condiciones laborales: estabilidad laboral, diferencias salariales, acceso a formación y carga laboral

Las condiciones laborales de los docentes temporales y permanentes presentan diferencias significativas, además de las relacionadas con los requisitos de contratación, tratadas en la subsección anterior. **Según la literatura internacional, estas disparidades pueden tener un impacto importante en el desempeño docente, medido a través del rendimiento académico de sus estudiantes**. A continuación, se describen las principales diferencias en las condiciones laborales de ambos tipos de docentes.

Una de las **principales diferencias** entre docentes temporales y permanentes es, como su nombre indica, la **estabilidad laboral**. **Por definición, los docentes temporales no tienen garantizada su permanencia a largo plazo. Sin embargo, el tiempo que pueden permanecer en una plaza varía según el país y el tipo de contrato.**

Por ejemplo, en **Ecuador**, los docentes con **nombramiento provisional permanecen en el cargo hasta que un docente permanente ganador del concurso ocupe la vacante**. Por el contrario, los docentes temporales con contrato ocasional renuevan su contrato anualmente, siempre que la necesidad que originó la vacante persista y haya financiamiento disponible.

En **Colombia** los docentes temporales enfrentan un escenario similar. En este país, los **docentes temporales en vacantes permanentes no tienen un límite de tiempo máximo en sus contratos**. De hecho, existen docentes que han ocupado este tipo de plazas por 15-20 años, aunque estos casos son poco frecuentes debido a la cantidad de concursos realizados para nombrar docentes permanentes. La terminación del contrato depende de que la vacante sea cubierta de forma permanente. Los **docentes en planta temporal** finalizan su

contrato cuando el estudio técnico anual determina que la vacante ya no es necesaria. En teoría, este estudio técnico debería realizarse de forma anual. Sin embargo, en la práctica estas revisiones no siempre se realizan anualmente, ya que las entidades territoriales son reacias a reducir el número de cargos.

A diferencia de Ecuador y Colombia, **en Perú, Brasil y Costa Rica, el contrato de los docentes temporales tiene una duración determinada.** En **Perú**, tiene una **duración estricta de un año**, sin posibilidad de renovación. Si el docente desea obtener un nuevo contrato temporal, debe atravesar todo el proceso de contratación nuevamente, sin garantía de que recuperar la misma plaza. En **Recife** (Brasil), los docentes temporales son contratados por un **periodo inicial de dos años**, renovable hasta por ocho, siempre y cuando la escuela desee mantener al docente. En **São Paulo** (Brasil), el contrato inicial es por un año renovable hasta tres, mientras que en **Espírito Santo** (Brasil), el contrato inicial también se hace por un año, siendo posible su renovación dependiendo de las necesidades del sistema. En **Costa Rica** la duración de los contratos temporales es predefinida al momento de ofrecer la vacante. Los contratos pueden extenderse desde unos días hasta varios años, dependiendo de la necesidad específica, sin lineamientos generales sobre su duración. En **Guyana**, el contrato de los docentes temporales también tiene una duración finita predeterminada; sin embargo, pueden renovarse si no hay candidatos calificados para ocupar la vacante al término del contrato.

Un caso intermedio en términos de estabilidad laboral es el de **Chile**. En este país, **el contrato de los docentes temporales debe renovarse de forma anual, sin un límite al número de renovaciones.** En la práctica, esto permite que muchos docentes trabajen indefinidamente, renovando su contrato cada año. Sin embargo, esta figura permite que, una vez finalizado el contrato, el docente pueda ser despedido sin indemnización, lo que genera mayor inestabilidad en comparación con los docentes permanentes.

Otra de las grandes diferencias en las condiciones laborales de los docentes permanentes y temporales es el salario. En **Ecuador y Recife** (Brasil), los docentes temporales reciben un salario inferior al de los permanentes. En **Colombia**, aunque ambos tipos de docentes pueden ingresar al mismo escalafón salarial, solo los permanentes pueden ascender en él. En **Perú**, los docentes temporales perciben el mismo salario base que los permanentes, pero este no aumenta con la experiencia. Ambos tipos de docentes reciben bonificaciones por trabajar en zonas remotas o de difícil acceso. Por el contrario, en **Espírito Santo** (Brasil), el salario base (a tiempo parcial) de los temporales es superior al de los permanentes. En **Argentina, São Paulo** (Brasil) y **Costa Rica**, el salario base es el mismo para ambos tipos de docentes. En Costa Rica, las diferencias salariales dependen exclusivamente de las credenciales académicas, no del estatus de temporal o permanente.

El **acceso a la capacitación también es diferente en algunos sistemas educativos**. Por ejemplo, en **Ecuador**, tanto los docentes temporales como permanentes acceden a capacitaciones gratuitas del Ministerio de Educación. Sin embargo, formaciones de tercer o cuarto nivel solo se ofrecen a docentes con contrato permanente, ya que estos deben devolver el beneficio trabajando por el doble de tiempo que duró la formación, algo que no puede garantizarse con contratos temporales. En **Perú y Colombia** no se permite el acceso a capacitaciones para los docentes temporales. Por el contrario, en **Costa Rica, Argentina y São Paulo** (Brasil), ambos tipos de docentes tienen acceso a capacitaciones. En el caso de **Espírito Santo** (Brasil), existen capacitaciones abiertas a todos los docentes, pero también programas exclusivos para permanentes.

Finalmente, en general, **la carga laboral de los docentes temporales es similar a la de los docentes permanentes**, con algunas excepciones. Por ejemplo, en **Perú** el sistema prioriza que los docentes permanentes tengan el máximo número de horas disponibles. Algunos incluso cuentan con hasta cinco contratos, lo que deja a los temporales con menos horas contractuales. En **Costa Rica**, la carga laboral es comparable en ambos tipos de docentes, pero los temporales no pueden complementar su contrato con nombramientos adicionales o puestos administrativos.

4.3. Monitoreo

El análisis de la literatura internacional sugiere que **el monitoreo es un elemento clave** en el desempeño de los docentes temporales (Bourdon et al., 2010; Chudgar et al., 2014; Duflo et al., 2015). Estos estudios sugieren que **una supervisión más cercana al desempeño de los docentes, realizada por directores de escuela, apoderados y comunidades locales, es un mecanismo importante para entender por qué en algunos contextos se observa un efecto positivo de la contratación de docentes temporales en el desempeño académico de sus alumnos**.

En los países analizados en este estudio no es común que las comunidades locales y los apoderados participen directamente en la contratación y supervisión de docentes temporales. Sin embargo, este enfoque podría representar una oportunidad para mejorar el desempeño de estos docentes, dado que la evidencia señala impactos positivos de estas prácticas en el rendimiento académico de los estudiantes. Sin embargo, para implementar estas prácticas de manera efectiva, sería fundamental garantizar que los procesos de contratación local sean transparentes y competitivos, evitando así posibles casos de corrupción.

La evidencia internacional también sugiere que vincular la renovación de contratos temporales al desempeño docente puede ser un incentivo positivo (Duflo et al., 2015). En general, en la región, la renovación de contratos temporales no depende del rendimiento

del docente, salvo en casos específicos. Por ejemplo, en Perú, los docentes temporales deben participar anualmente en el concurso para docentes permanentes para poder seguir optando a una vacante temporal, lo que genera incentivos para prepararse y aprobar el concurso, asegurando así una mayor estabilidad laboral a largo plazo. En **Recife** (Brasil), el contrato temporal es renovable hasta por ocho años, tras un periodo inicial de dos años de servicio. La renovación depende de una evaluación realizada por la escuela donde trabaja el docente, lo que también crea un incentivo para un buen desempeño, aunque no queda claro si dicha evaluación se basa en criterios objetivos de rendimiento. Por último, en el estado de **São Paulo**, todos los docentes, tanto temporales como permanentes, deben participar obligatoriamente en procesos de evaluación anual, lo que introduce un componente de monitoreo regular en su desempeño.

A continuación, se presenta una tabla que sintetiza los aspectos principales tratados en esta sección sobre los docentes temporales en los países analizados.

Tabla 2:

Resumen de las características de contratación de docentes temporales por país

País	Tipos de temporarios	Sistema de contratación	Condiciones laborales
Ecuador	• Nombramiento provisional: Vacante con financiamiento a largo plazo. • Contrato ocasional: Vacante creada para necesidad específica.	• Sistema centralizado de selección y asignación: Educa Empleo. • En escuelas con vacantes difíciles de llenar, el distrito puede seleccionar al docente. • Requisito: título de tercer nivel.	• Salario: menor al de los docentes permanentes. • Estabilidad laboral: Vinculación hasta la llegada de un ganador del concurso o hasta el cese de la necesidad. • No se permite cambio de puesto.
Perú	Docentes contratados: Ocupan vacantes eventuales revisadas anualmente.	• Sistema centralizado: 1. Vacantes ofrecidas a docentes elegibles del concurso de maestros permanentes, en orden de ranking. 2. Si quedan vacantes disponibles, se realiza una evaluación por expedientes • Requisito: se permite la contratación de maestros sin títulos de tercer nivel	• Salario: Mismo salario base que el docente regular. Este no aumenta según la experiencia. • Estabilidad laboral: Duración estricta de un año. • No se garantiza un contrato por el máximo de horas.
Colombia	• Provisional en vacante permanente: Ocupada hasta la llegada de un docente permanente. • Planta temporal: Vacantes creadas para una necesidad o programa específico.	• Sistema centralizado: 1. Vacantes ofrecidas a elegibles del concurso de permanentes, en orden de ranking. 2. Si quedan vacantes disponibles, se asignan mediante el Sistema Maestro. • Requisito: se exige al menos título de tercer nivel.	• Salario: mismo salario base que los docentes permanentes. No se permite cambio de escalafón salarial • Estabilidad laboral: Duración relativa, dependiendo de la llegada de un maestro definitivo o el cese de la necesidad.

Guyana	Docentes sin título de tercer nivel.	• Sistema centralizado. • Credenciales académicas determinan el tipo de contrato. • Deben aprobar todas las secciones del examen de secundaria (CSEC).	• Estabilidad laboral: Duración finita preestablecida. Renovable si no se encuentra un candidato calificado para ocupar la vacante.
Brasil	Docentes no seleccionados en concurso público: por baja frecuencia convocatorias o por no aprobar el concurso.	• Sistema centralizado. • En Recife, los maestros sin título de tercer nivel pueden ser vinculados solo en grados iniciales. • En Sao Paulo y Espirito Santo se exige título de tercer nivel.	• Salario: Mismo salario base que los docentes definitivos en Sao Paulo. Menor salario en Recife y mayor en Espirito Santo. • Estabilidad laboral: varía según la región. En Recife, contrato inicial de dos años renovable hasta ocho. En Sao Paulo, contrato inicial por un año, renovable hasta tres. En Espirito Santo, contrato inicial de un año, renovable según necesidad.
Chile	Docentes con contrato finito.	• Selección descentralizada. No existen requisitos mínimos estandarizados.	• Estabilidad laboral: Contrato de un año, renovable a discreción.
Costa Rica	Docentes contratados para suplir una necesidad específica.	• Sistema centralizado: vacantes ofrecidas en orden según la lista de elegibles. • Participan docentes no certificados.	• Salario: mismo salario base que los docentes permanentes, pero varía según las credenciales del maestro. • Estabilidad laboral: duración predeterminada al momento de la contratación. • No se permite adquirir nombramientos adicionales ni puestos administrativos.
Argentina	Docentes contratados para suplir una necesidad específica.	• Sistema centralizado: vacantes ofrecidas por orden de puntaje. Cada provincia define cómo evalúa los antecedentes de los postulantes.	• Salario: Mismo salario y beneficios que los docentes regulares. • Estabilidad laboral: el contrato finaliza al llegar un docente permanente.

Fuente: elaboración propia..

5 RADIOGRAFÍA DE LA DOCENCIA TEMPORAL EN LA REGIÓN

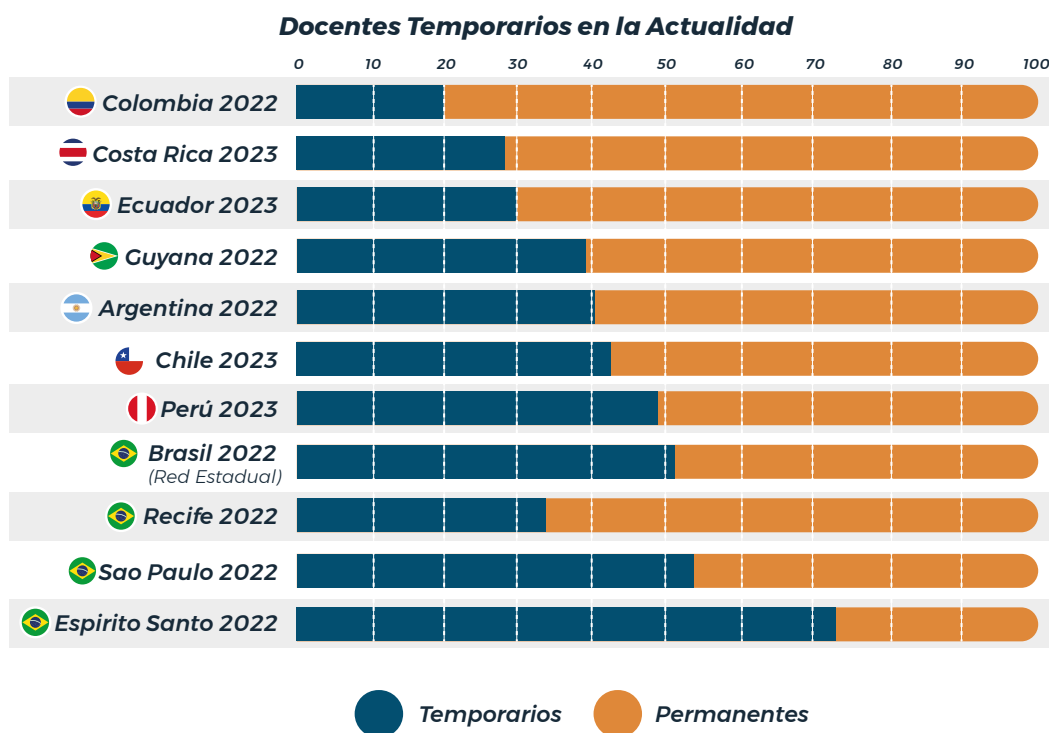
Una vez entendido lo que implica ser un docente temporal en América Latina, esta sección presenta un análisis cuantitativo sobre la prevalencia de estos docentes en la región. El análisis se centra en identificar: el **grado de masificación** en la contratación de docentes temporales; las **diferencias según el tipo de colegios** que emplean más docentes temporales, y la **heterogeneidad entre países** de la región en la proporción de docentes temporales. La información cuantitativa utilizada en esta sección fue proporcionada por especialistas locales del Banco Interamericano de Desarrollo.

Prevalencia de docentes temporales

La **Figura 1** muestra la proporción actual de docentes temporales en los ocho países objeto del estudio. Como primera observación, **la mayoría de los sistemas educativos tienen un mayor porcentaje de docentes permanentes**. Sin embargo, en Brasil (total), el porcentaje de docentes temporales superó la barrera del 50% en el año 2022. Adicionalmente, vemos que existe una marcada heterogeneidad entre los países analizados, donde el porcentaje varía desde un 20% en Colombia hasta más del 70% en el estado brasileño de Espírito Santo.

Figura 1:

Descomposición de docentes por tipo de contrato



Fuente: Elaboración propia, con datos administrativos de cada país.

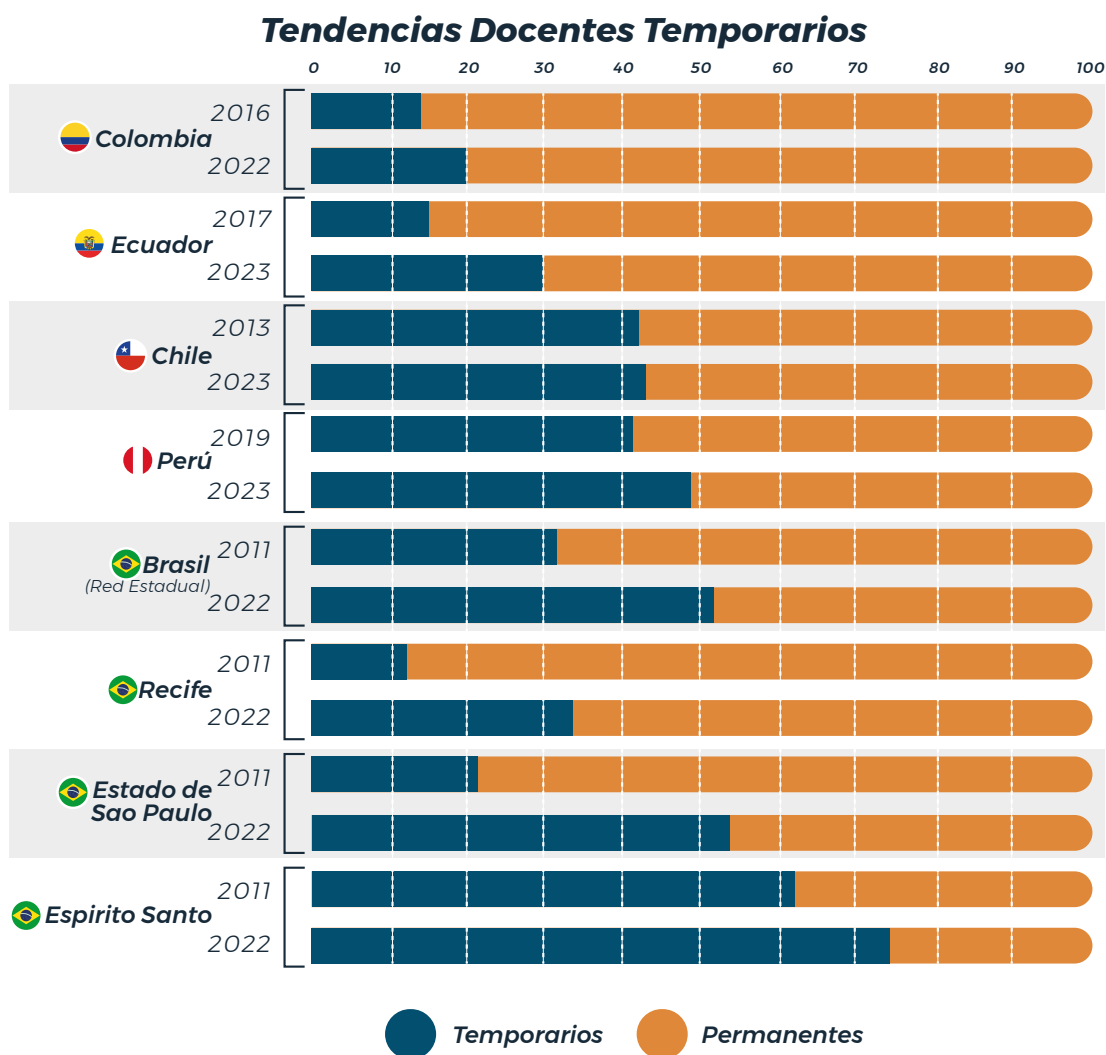
Nota: La figura presenta el porcentaje de docentes con contrato temporal y permanente para el año más reciente disponible. Incluye datos de Ecuador, Colombia, Perú, Costa Rica, Argentina, Chile, Brasil (Total, Espírito Santo, Recife y Sao Paulo) y Guyana.

Cambios en el tiempo

La **Figura 2** compara el porcentaje de docentes permanentes y temporales en dos momentos distintos para Ecuador, Colombia, Chile, Perú y Brasil (total, Recife, Espírito Santo y Sao Paulo). **Podemos ver que, en general, salvo en el caso de Chile, el porcentaje de docentes temporales ha aumentado en casi todos los países.** El caso más extremo es el de Brasil, donde esta proporción subió del 32% al 52% entre 2011 y 2022. Como mencionamos anteriormente, una de las principales causas de este incremento es la baja frecuencia de concursos centralizados para docentes permanentes.

Figura 2:

Descomposición de docentes en el tiempo por tipo de contrato



Fuente: Elaboración propia, con datos administrativos de cada país.

Distribución geográfica y niveles de enseñanza

Con base en la información más reciente disponible (años indicados en la Figura 1)^{6,7}, las Figuras 3, 4, 5 y 6 analizan la prevalencia de docentes temporales por ubicación geográfica y por niveles y tipos de enseñanza.

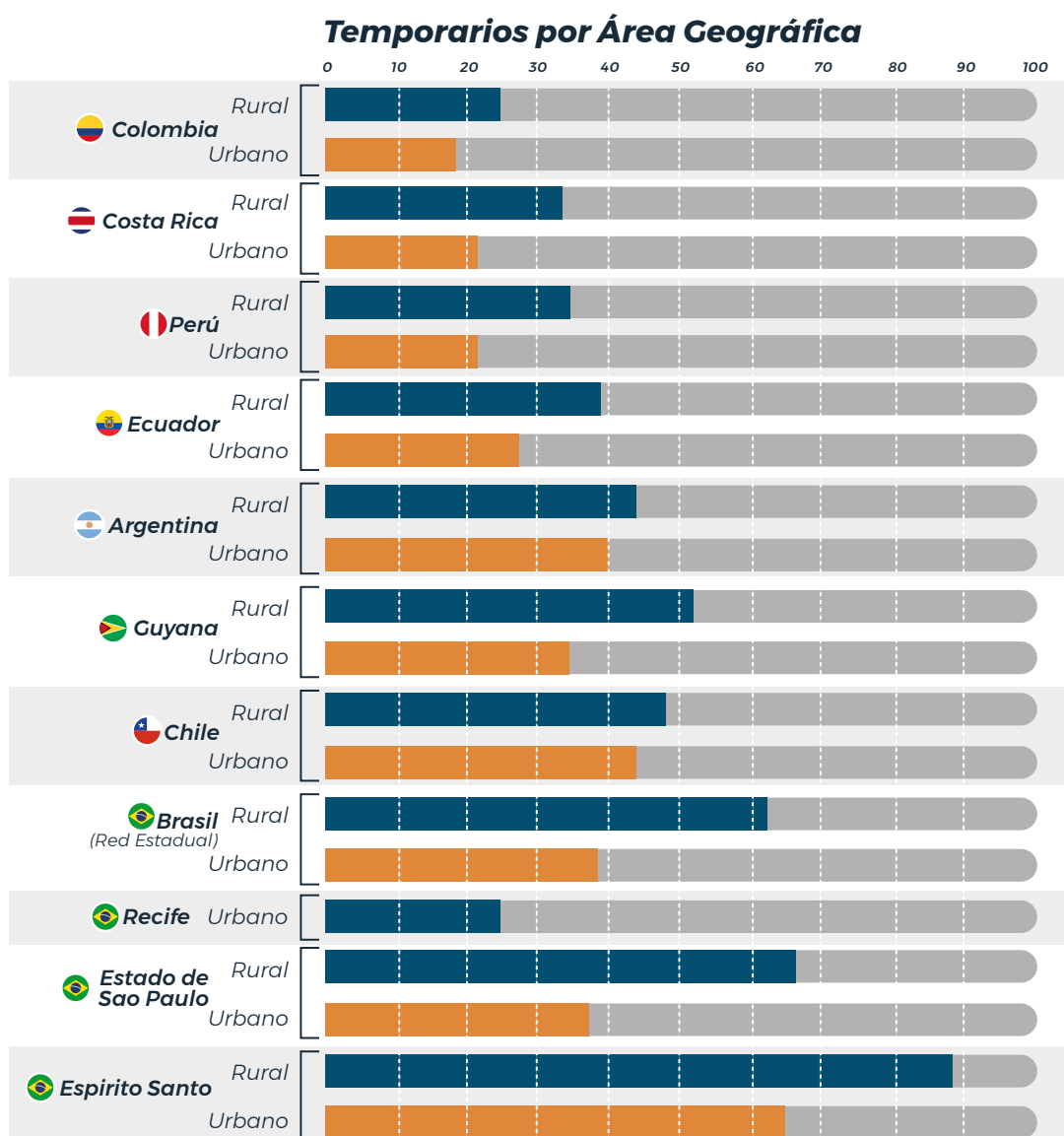
La **Figura 3** muestra que, **en todos los países analizados, la proporción de docentes temporales es mayor en las áreas rurales**. Esto se explica por la escasez de candidatos calificados que aprueban los concursos para vacantes permanentes en estas zonas. Además, los docentes calificados de las áreas urbanas no suelen estar dispuestos a trasladarse a áreas remotas, lo que dificulta cubrir estas plazas. Consecuentemente, en escuelas rurales se recurre a la contratación de docentes temporales, generalmente con credenciales académicas inferiores.

6. Para el caso de Brasil (total y lugares específicos), el dato corresponde al año 2020.

7. Para el caso de Perú el dato corresponde al año 2017. Para este país en particular, debido a limitaciones de datos, las Figuras 3, 4, y 6 muestran el porcentaje de docentes temporales sobre el total de plazas orgánicas. Dicha información fue sacada desde Bertoni et al. (2020a)

Figura 3:

Descomposición de docentes por tipo de contrato y ubicación geográfica

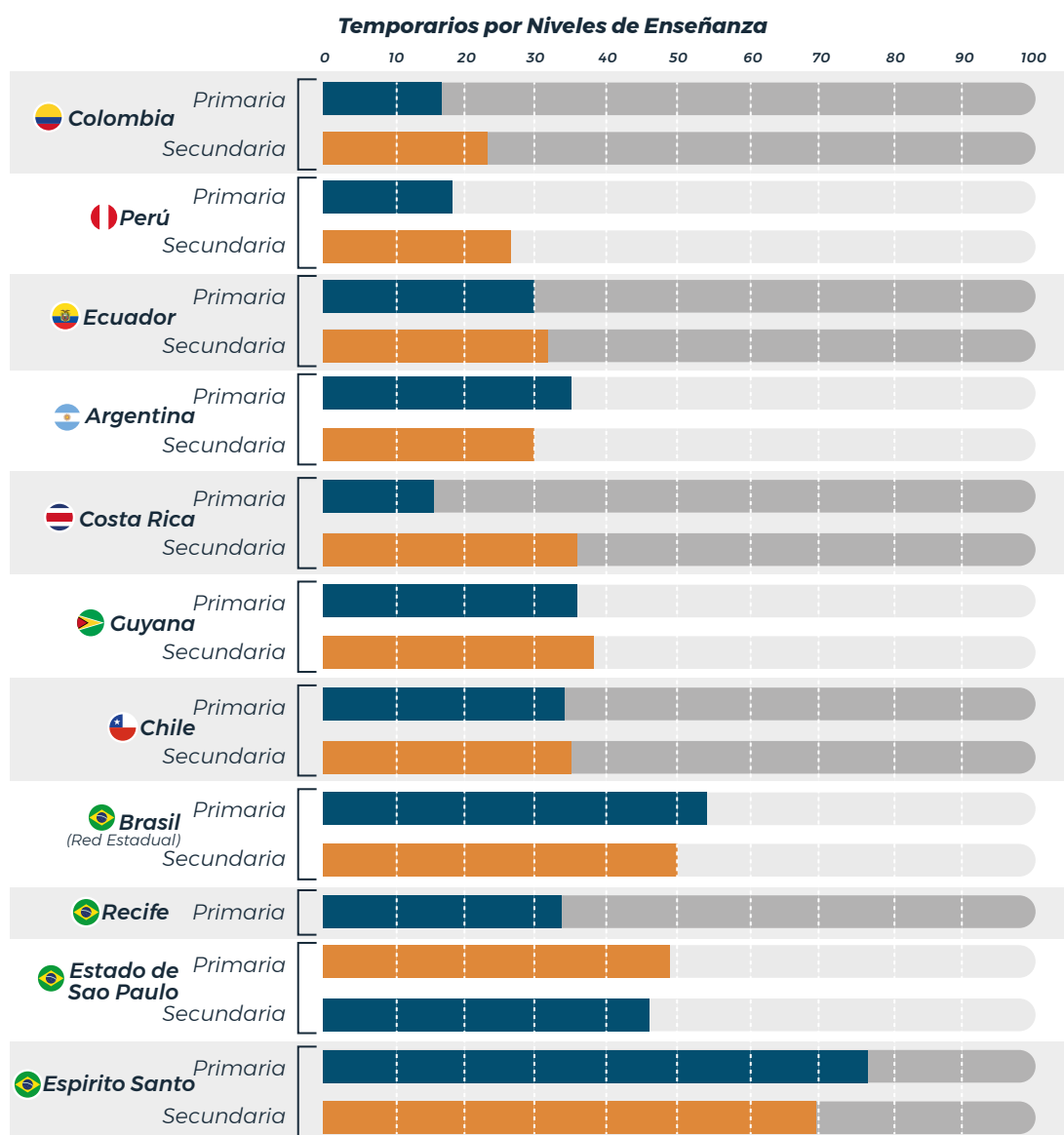


Fuente: Elaboración propia, con datos administrativos de cada país.

La **Figura 4** muestra la **proporción de docentes temporales por nivel de enseñanza**. Dentro de cada país, se observa que **no existen diferencias significativas en el porcentaje de docentes temporales entre la educación primaria y secundaria**. Este hallazgo resulta interesante, ya que en otras economías del mundo existe una mayor escasez de docentes en la educación secundaria, ya que este tipo de enseñanza requiere una mayor especialización.

Figura 4:

Descomposición de docentes por tipo de contrato y nivel de enseñanza

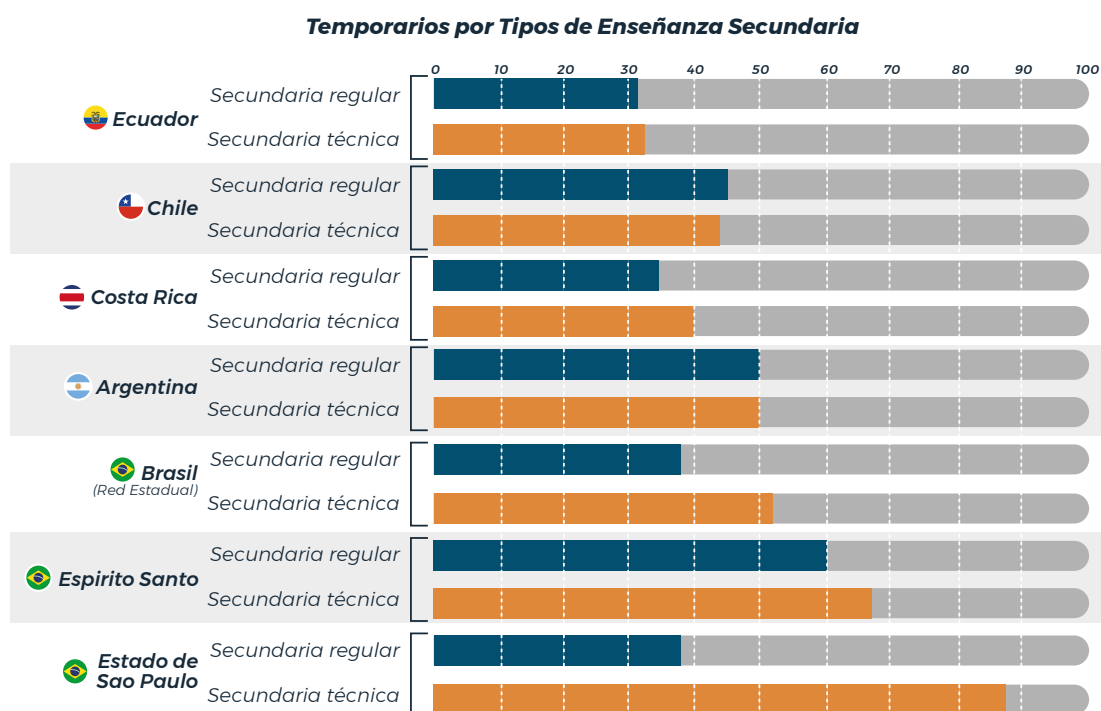


Fuente: Elaboración propia, con datos administrativos de cada país.

Por otro lado, la **Figura 5** compara el **porcentaje de docentes temporales en programas de educación regular y técnica dentro de la educación secundaria**. Salvo en el caso de Brasil, no se detectan diferencias significativas en el uso de docentes temporales entre ambos tipos de programas. En Brasil, sin embargo, los programas de bachillerato técnico emplean una proporción notablemente mayor de docentes temporales en comparación con los programas de bachillerato regular.

Figura 5:

Descomposición de docentes por tipo de contrato y tipo de bachillerato impartido



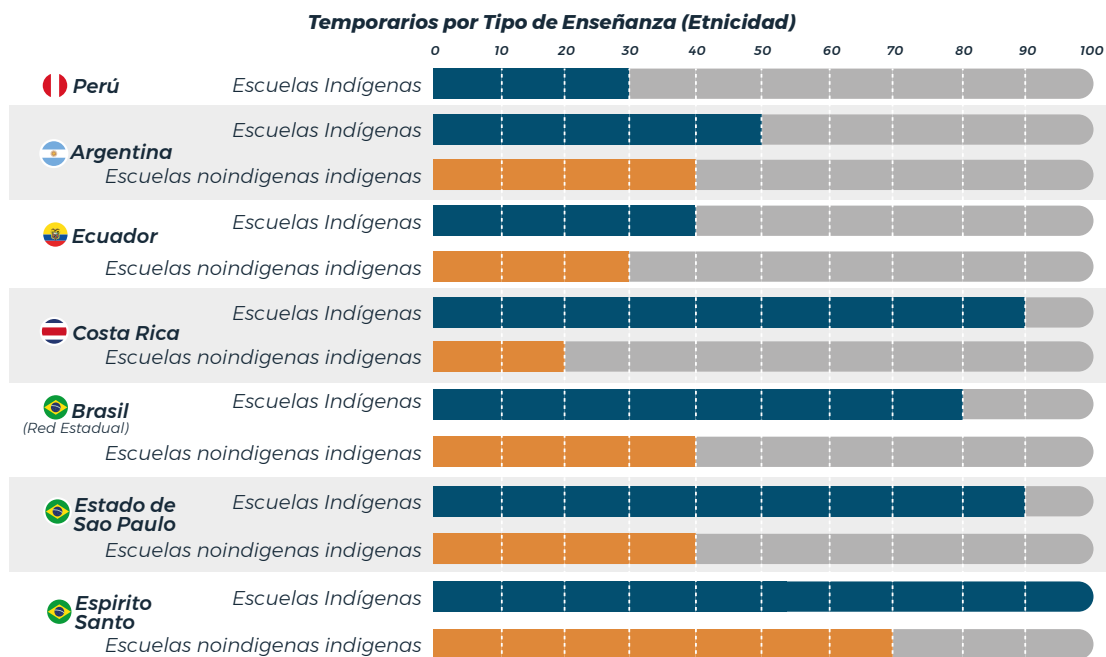
Fuente: Elaboración propia, con datos administrativos de cada país.

Nota: Por disponibilidad de datos, los países considerados corresponden a Ecuador, Chile, Costa Rica, Argentina, Brasil (total, Espírito Santo y São Paulo). Fuente: Elaboración propia con datos administrativos de cada país.

Finalmente, la **Figura 6** compara la **proporción de docentes temporales en las escuelas que imparten educación intercultural bilingüe frente a aquellas no indígenas**. Esta información se encuentra disponible solo para Ecuador, Argentina, Brasil (total, Espírito Santo, São Paulo) y Costa Rica. **En todos los países analizados, las escuelas indígenas presentan una mayor proporción de docentes temporales**. Un caso notable es el de Espírito Santo, donde el 100% de los docentes en escuelas indígenas tienen un contrato temporal. Sin embargo, es importante mencionar que el número total de escuelas que imparten educación intercultural bilingüe en este estado es bajo. **Una de las razones detrás de esta mayor proporción de temporales en escuelas indígenas es la exigencia de certificación en lengua ancestral, además de los requisitos habituales de credenciales y pruebas**. En algunos sistemas también se requiere que los docentes sean miembros de la comunidad indígena. Estas condiciones añaden una capa adicional de complejidad, que dificulta la búsqueda de candidatos calificados que cumplan todos los requisitos y superen los concursos para vacantes permanentes. Como resultado, las escuelas indígenas dependen más de la contratación de docentes temporales.

Figura 6:

Descomposición de docentes por tipo de contrato y educación intercultural bilingüe



Fuente: Elaboración propia, con datos administrativos de cada país.

Nota: La figura compara el porcentaje de docentes con contrato temporal y permanente en escuelas que imparten educación intercultural bilingüe y escuelas no indígenas. Por disponibilidad de datos, los países considerados son Ecuador, Perú, Costa Rica, Argentina y Brasil (total, Espírito Santo y Sao Paulo).

En conclusión, los datos presentados en esta sección revelan una tendencia al alza en la contratación de docentes temporales en los países de la región. Además, se observa una mayor proporción de docentes temporales en escuelas rurales y en aquellas que ofrecen enseñanza intercultural bilingüe. Esto se explica por la dificultad de cubrir plazas permanentes en áreas de difícil acceso y con una menor oferta de docentes calificados.

Aunque existe una marcada heterogeneidad entre los países analizados, los datos evidencian que los docentes temporales representan una proporción significativa del cuerpo docente de la región. Entender quiénes son estos docentes, cuáles son sus características y las condiciones que los llevan a ocupar estos roles no permanentes es un primer paso fundamental para dimensionar su impacto en los sistemas educativos. Este análisis no solo permite evaluar cómo influyen en el aprendizaje de los alumnos, sino también reflexionar sobre las políticas educativas necesarias para fortalecer la estabilidad y la calidad del cuerpo docente.

CONCLUSIONES

Este estudio revela un aumento en la contratación de docentes temporales en América Latina y el Caribe, el cual se debe principalmente a las restricciones fiscales que enfrentan los países de la región. Dado que los docentes representan una parte significativa del gasto gubernamental, la contratación temporales con salarios más bajos puede ser una estrategia para contener los gastos de nómina y evitar compromisos fiscales a largo plazo. Además, las zonas rurales y vulnerables de la región enfrentan una escasez crónica de docentes, que lleva a los gobiernos a contratar docentes temporales con menores calificaciones y requisitos menos estrictos para garantizar la oferta educativa en áreas de difícil acceso.

Sin embargo, la literatura señala la importancia de planificar cuidadosamente la contratación de docentes para evitar impactos negativos en la calidad y la equidad educativa. A continuación, se ofrecen una serie de recomendaciones en este sentido:

1. Transparencia y objetividad en los procesos de selección: es esencial garantizar que los docentes temporales sean seleccionados mediante procesos claros, regulados y objetivos, garantizando que solo sean admitidos aquellos docentes mínimamente capacitados. En este contexto, la plataforma **Educa Empleo** en Ecuador se presenta como una buena práctica para digitalizar y regularizar las postulaciones de candidatos a vacantes temporales.

2. Acceso a oportunidades de capacitación profesional: los docentes temporales deben tener acceso a formación continua, especialmente en áreas donde es común contratar a profesionales con baja calificación, debido a la escasez de docentes. La capacitación puede ser un requisito para la renovación de contratos o para postular a puestos permanentes, fortaleciendo la calidad del cuerpo docente.

3. Mejoras en las condiciones laborales: es fundamental considerar mejoras en las condiciones laborales de los docentes temporales, como mejores salarios y beneficios. Esto evitará que el aumento de contrataciones temporales desincentive a los mejores estudiantes universitarios a optar por la carrera docente, lo que podría disminuir la calidad de la oferta educativa.

4. Monitoreo y seguimiento del desempeño: un monitoreo adecuado es clave para mejorar la gestión de los docentes temporales. Por ejemplo, el seguimiento de la asistencia podría mitigar el mayor ausentismo observado en este grupo. Sin embargo, estas medidas deben aplicarse de manera uniforme a todos los docentes para evitar la estigmatización de los temporales. Además, como señalamos anteriormente, la renovación de contratos debería estar condicionada a ciertos indicadores de calidad, como la participación en programas de desarrollo profesional.

La región atraviesa un momento clave en la conformación de su planta docente, y es fundamental que la toma de decisiones no se centre únicamente en temas financieros, sino que también priorice la calidad educativa. Para lograrlo, son necesarios cambios en la política de contratación de docentes temporales para garantizar que no se precarice su situación y, como consecuencia, se afecte la calidad del servicio educativo.



REFERENCIAS

- Agarwal, M. y Reis, A. B. (2018).** Look no farther: The impact of local contract teachers on student outcomes. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.4527798.
- Alcázar, L., Rogers, F. H., Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M. y Muralidharan, K. (2006).** Why are teachers absent? Probing service delivery in Peruvian primary schools. *International Journal of Educational Research*, 45(3):117-136.
- Ayala Guerrero, M. C. (2017).** Efecto de los docentes provisionales sobre desempeño escolar: evidencia para la educación secundaria oficial en Colombia. Uniandes. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1992/13902>
- Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martínez, M., Méndez, C., Montalva, V., Olsen, S., Santos, H., and Soares, S. (2020a).** El problema de la escasez de docentes en Latinoamérica y las políticas para enfrentarlo. Nota Técnica No IDB-tn-01883. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bertoni, E., Elacqua, G., Méndez, C., Montalva, V., Munevar, I., Westh Olsen, A. S. y Román, A. (2020b).** Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe: Un camino para la calidad y equidad en educación. Technical report, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bourdon, J., Frölich, M. y Michaelowa, K. (2010).** Teacher shortages, teacher contracts and their effect on education in Africa. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 173(1):93-116.
- Chudgar, A. (2015).** Association between contract teachers and student learning in five francophone African countries. *Comparative Education Review*, 59(2):261-288.
- Chudgar, A., Chandra, M. y Razzaque, A. (2014).** Alternative forms of teacher hiring in developing countries and its implications: A review of literature. *Teaching and Teacher Education*, 37:150-161.
- Duflo, E., Dupas, P. y Kremer, M. (2015).** School governance, teacher incentives, and pupil-teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools. *Journal of public Economics*, 123:92-110.
- Elacqua, G. y Marotta, L. (2020).** Is working one job better than many? assessing the impact of multiple school jobs on teacher performance in Rio de Janeiro. *Economics of education review*, 78.
- Elacqua, G., Nascimento, D. y Scatimburgo, P. (2024).** Diagnóstico de seleção e alocação docente no Brasil. Technical Report IADB.
- Estrada, R. y Lombardi, M. (2024).** The effect of high dismissal protection on bureaucratic turnover and productivity. *The Journal of Human Resources*.
- Kingdon, G. G., Aslam, M., Rawal, S. y Das, S. (2013).** Are contract teachers and para-teachers a cost-effective intervention to address teacher shortage and improve learning outcomes? EPPI-Centre, Institute of Education, University of London, Social Science.
- Lei, W., Li, M., Zhang, S., Sun, Y., Sylvia, S., Yang, E., Ma, G., Zhang, L., Mo, D. y Rozelle, S. (2018).** Contract teachers and student achievement in rural China: Evidence from class fixed effects. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 62(2):299-322.
- Marotta, L. (2019).** Teachers' contractual ties and student achievement: The effect of temporary and multiple school teachers in Brazil. *Comparative Education Review*, 63(3):356-376.
- Muralidharan, K. y Sundararaman, V. (2013).** Contract teachers: Experimental evidence from India. Technical report, National Bureau of Economic Research.
- Vegas, E. y De Laat, J. (2003).** Do differences in teacher contracts affect student performance? Evidence from Togo. Banco Mundial.

