

Docentes de educación básica y media en provisionalidad en Colombia

Introducción

En Colombia el 33% de los maestros de educación básica y media oficial que están contratados bajo el estatuto 1278 de 2002 se encuentran en provisionalidad o como temporales. Esto quiere decir que están ejerciendo la labor docente por tiempo limitado hasta que la región a la que pertenece el colegio (entidad territorial) postule la vacante a concurso y realice todo el proceso para nombrar un maestro en propiedad. Los docentes en provisionalidad deben cumplir los requisitos mínimos, por ello, no realizan todo el proceso de selección en términos del concurso público de méritos, que es auditado y evalúa los conocimientos específicos para el desempeño del cargo que sí se les exige a los docentes en propiedad.

Las condiciones, reglas de juego e incentivos que se establecen en los sistemas educativos para la contratación, promoción, permanencia y ascenso de los docentes son fundamentales pues determinan el actuar de los docentes en relación con el desarrollo de su labor. Definir los estatutos docentes de manera adecuada y coherente es clave, pues de éstos depende la conducción de los incentivos para que se favorezca los aprendizajes de los estudiantes y en general la calidad educativa.

De acuerdo con Ayala Guerrero (2017) la provisionalidad y la planta temporal en Colombia pueden afectar la calidad educativa ya que la presencia de estos docentes reduce los resultados en las pruebas Saber 11 en 0.223 desviaciones estándar. En el mundo se ha analizado los efectos de la provisionalidad por ejemplo en el compromiso de los docentes. Duflo¹ y otros (2015) afirman que, en condiciones de dificultad económica, déficit de infraestructura y otras dificultades, la calidad docente es el pilar fundamental para la obtención de resultados académicos de calidad en los estudiantes.

Partiendo de la relación entre las figuras contractuales de provisionalidad y temporalidad que están en uso en el sector educativo oficial de Colombia y los resultados académicos del estudiantado, este informe busca evidenciar cómo se encuentra a corte de 2020 el número de docentes contratados bajo estas figuras contractuales. Para ello usa información reportada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), con la cual, en primer lugar, se realiza una breve explicación de las realidades contempladas en los estatutos docentes que están vigentes. En segundo lugar, se describe el número de docentes provisionales y algunas de sus características y finalmente, se brindan algunas recomendaciones de política.

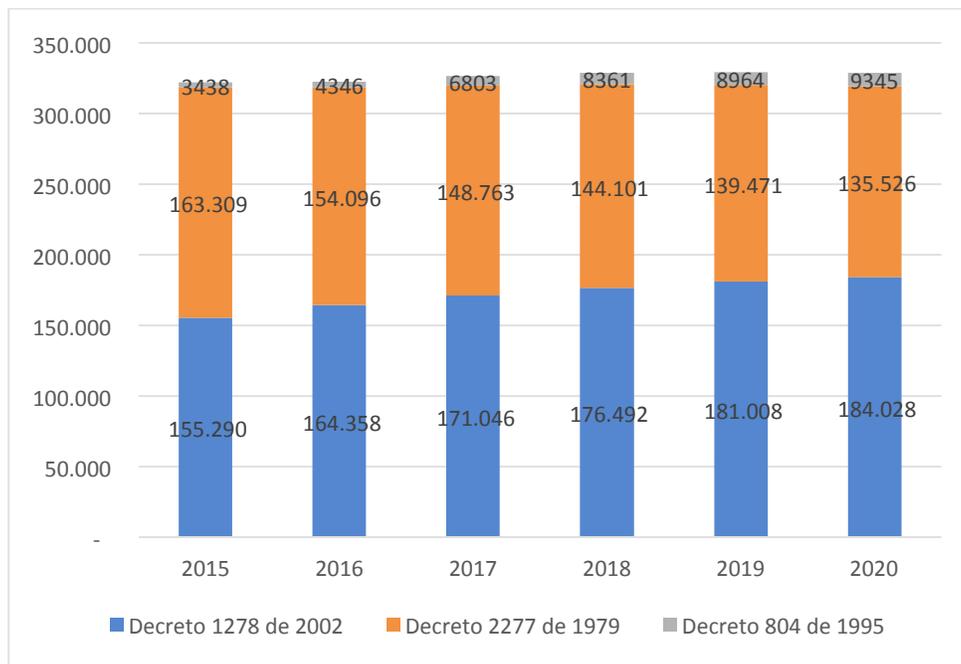
¹ Esther Duflo es premio Nobel de economía del año 2019

Los escalafones docentes

En Colombia las condiciones de Ingreso, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el sistema educativo nacional están establecidas en el Decreto 1278 de 2002, el cual rige a los docentes que se vincularon a la carrera docente luego del 2002. Sin embargo, existen otros docentes que se encuentran vinculados bajo el Decreto 804 de 1995 los cuales son asociados a la etnoeducación y el Decreto 2277 de 1979 que son aquellos docentes que se vincularon antes del 2002 y aun no se han pensionado o retirado de su cargo.

Cada estatuto establece diferencias salariales, de ascenso y de prestaciones sociales, sin embargo, comparten la búsqueda del fortalecimiento de la profesión docente y la dignificación de la carrera docente en el sector oficial. Para el año 2020 aún hay un total de 135.526 docentes que siguen laborando bajo los parámetros del estatuto del Decreto 2277 de 1979, lo cual indica que el 41% de los docentes vinculados se rige por el antiguo estatuto. En cuanto al estatuto vigente para las contrataciones posteriores a 2002 se evidencia que el 55% del total de docentes se encuentran vinculados bajo esta modalidad y finalmente el 4% se encuentra en decreto 804 de 1995 especial de docentes étnicos (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Total de docentes oficiales por estatuto



Fuente: Elaboración propia, datos Ministerio de educación Nacional.



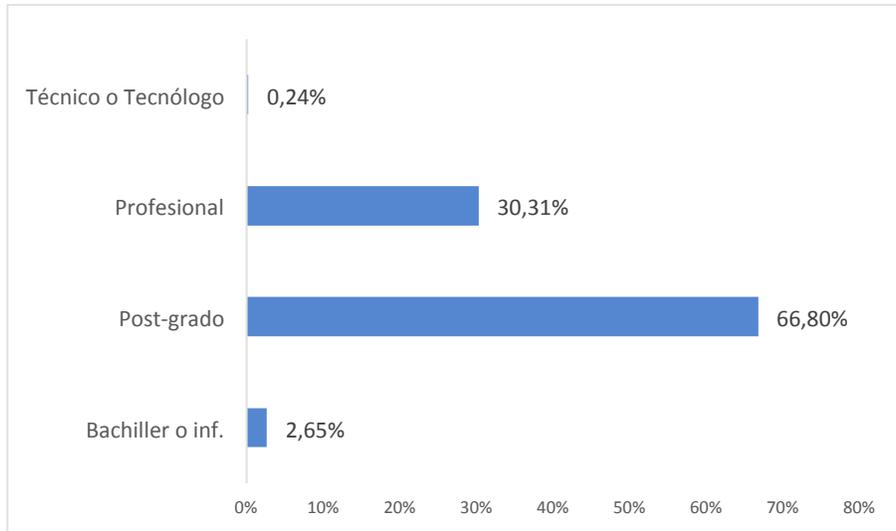
El estatuto docente del Decreto 2277 de 1979

Este estatuto fue el primer ejercicio de profesionalización de los docentes oficiales del país y permitió la estandarización de salarios y cargos de los docentes y durante 23 años catalogó a los docentes por (i) grados: A y B y (ii) en 14 categorías de acuerdo con su nivel de formación, permitiendo que los docentes cuyo mayor título era bachillerato, normalistas e instructores no pudieran superar la categoría 5. En el caso de los docentes cuyo máximo grado de formación era tecnólogo podría ingresar a categoría 5 y llegar hasta la 6 y los docentes con un título universitario podrían ingresar desde la categoría 7 y avanzar hasta la 13 y finalmente, la categoría 14 es específicamente para los docentes con posgrado sin diferenciar el nivel del posgrado (especialización, maestría o doctorado)

En 2020 de acuerdo con el MEN había 328.899 docentes vinculados al sector oficial de los cuales el 41% se encontraba vinculado en el marco del estatuto del decreto 2277 de 1979 (estatuto viejo), el número de docentes de este estatuto se ha estado reduciendo y continuará con esta tendencia ya que no es compatible con nuevas vinculaciones bajo ninguna modalidad contractual. De este modo, entre 2019 y 2020 disminuyó en 3,945 los profesores vinculados por medio de este decreto, esto debido principalmente a la jubilación de los profesores. Cabe anotar que los docentes vinculados con este estatuto tienen la posibilidad de trabajar aun cuando se ha cumplido la edad de jubilación, por ello, luego de cumplir los 55 años de jubilación contemplados en el régimen especial que los cobija pueden laborar hasta la edad de 70 años cuando se da el retiro forzoso.

Adicionalmente y de acuerdo con la Gráfica 2 los docentes del estatuto viejo en un 66.8% poseen título de posgrado por lo que se encuentran en la categoría 14. Lo que implica que en 2020 estos docentes recibieron \$4.244.314 como su asignación mensual básica (este valor no incluye primas ni otros beneficios legales).

Gráfica 2. Docentes oficiales en 2020 del escalafón del decreto 2277 de 1979, por máximo título educativo obtenido

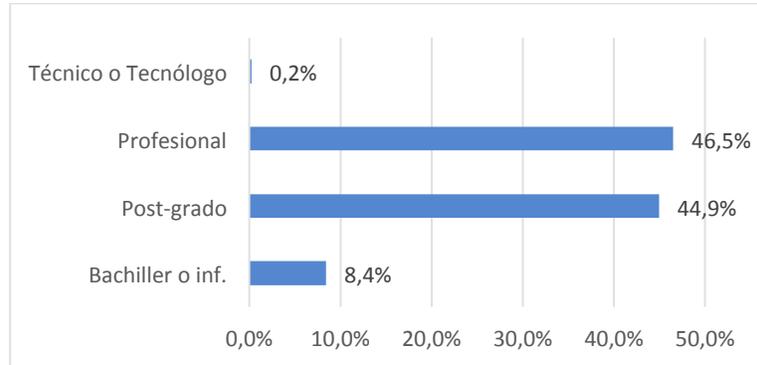


Fuente: Elaboración propia, datos Ministerio de educación Nacional 2022

El estatuto docente del Decreto 1278 de 2002

Ante la necesidad de ampliar la profesionalización de la carrera docente se estableció en el 2002 el estatuto docente que se encuentra actualmente vigente para la contratación. Este estatuto establece un escalafón que permite clasificar a los docentes en 3 grados con 4 categorías cada uno (A, B, C y D). Los tres grados se vinculan con la educación formal de los docentes y la letra se vincula a los cursos de actualización, dinámica de clase y experiencia. De este modo, en 2020 había 184.028 docentes que se encontraban vinculados bajo este estatuto, lo cual corresponde al 55% del total de docentes en Colombia. Los rangos salariales mensuales se encuentran definidos entre \$ 1.773.262 y \$8.431.785 a precios de 2020. Sin embargo, la media de los salarios está en 4 millones ya que un 55.1% de los docentes vinculados en 2020 bajo este estatuto no tenían posgrado (ver grafica 3).

Gráfica 3. Docentes oficiales en 2020 del escalafón del decreto 1278 de 2002 por máximo título educativo obtenido



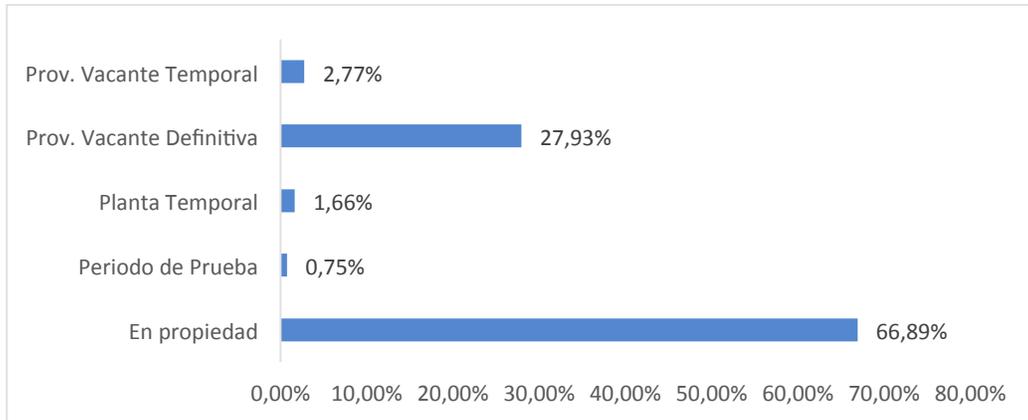
Fuente: Elaboración propia, datos Ministerio de educación Nacional 2022

Las modalidades de contratación pública en los docentes

De acuerdo con el decreto 1278 de 2002, existen 4 formas de vinculación o tipos de contrato, a saber: en propiedad, periodo de prueba, planta provisional temporal y planta provisional definitiva. Los docentes en propiedad son los docentes nombrados por medio de concurso de méritos y que aprobaron el periodo de prueba y por tanto, tienen contrato indefinido. Los docentes en periodo de prueba son los docentes nombrados por concurso de méritos y que llevan menos de 4 meses laborando. Los docentes provisionales (docentes nombrados sin pasar por el concurso de méritos, que suplen las vacantes de planta definitivas o temporales que no han sido nombradas en un concurso). En el 2020 los docentes vinculados al escalafón docente del decreto 1278 de 2002 como provisional son aproximadamente el 33% del total de docentes de este escalafón, lo que corresponde a 59.545 (ver Gráfica 4)².

² Algunos de estos docentes provisionales, aproximadamente 4.500, son tutores del PTA (programa todos a aprender) y no ejercen actividades de docencia, sino que se desempeñan como tutores de otros docentes.

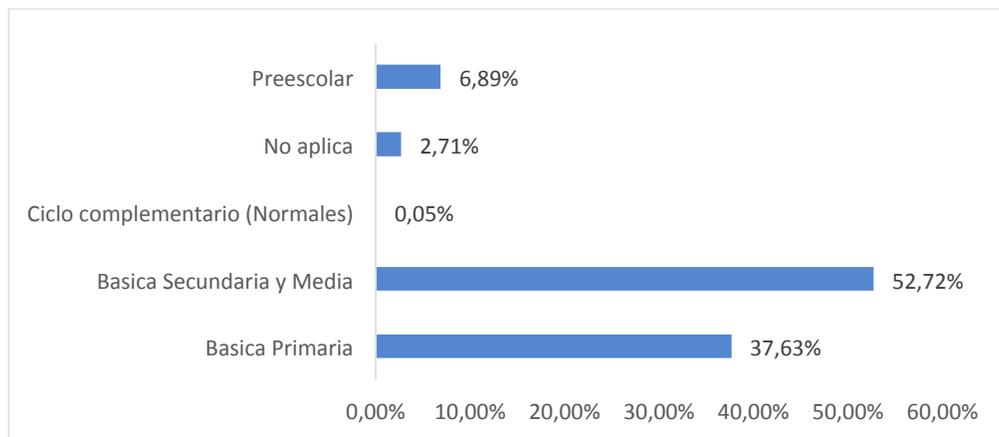
Gráfica 4. Docentes oficiales en 2020 del escalafón del decreto 1278 de 2002 por tipo de vinculación.



Fuente: Elaboración propia, datos Ministerio de educación Nacional 2022

Los docentes en provisionalidad de acuerdo con la Gráfica 5, se encuentran principalmente en la secundaria y media con el 52% de los profesores, 31.391 docentes.

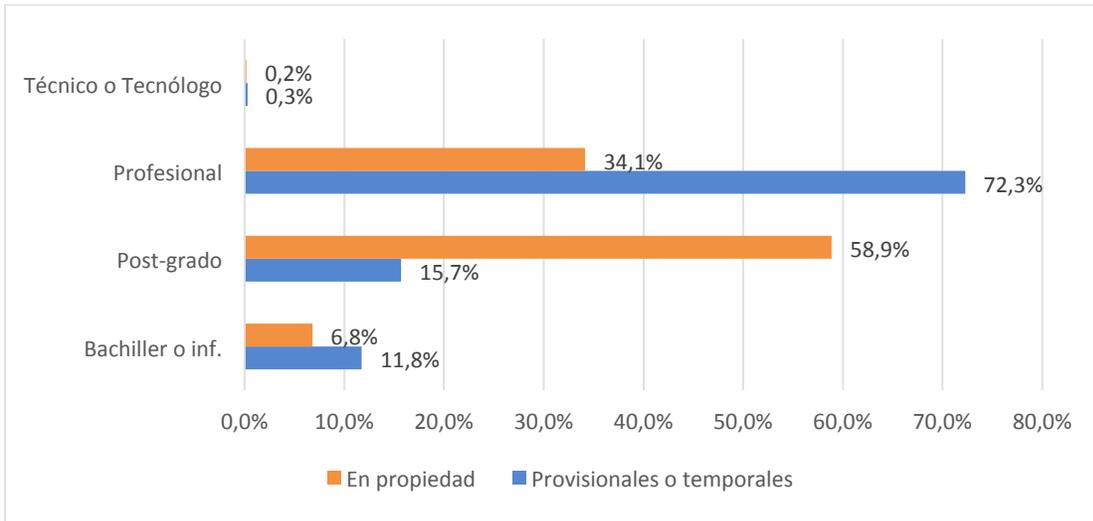
Gráfica 5. Docentes en el decreto 1278 de 2002 que hacen parte de plantas provisionales y temporales en 2020 por nivel de enseñanza



Fuente: Elaboración propia, datos Ministerio de educación Nacional 2022

Entre los docentes de carrera y los docentes provisionales o temporales se observa que sus niveles de formación son menores; por ejemplo, el 58.9% de los docentes en propiedad tiene posgrado a diferencia de la población de provisionales o temporales que alcanza el 18%.

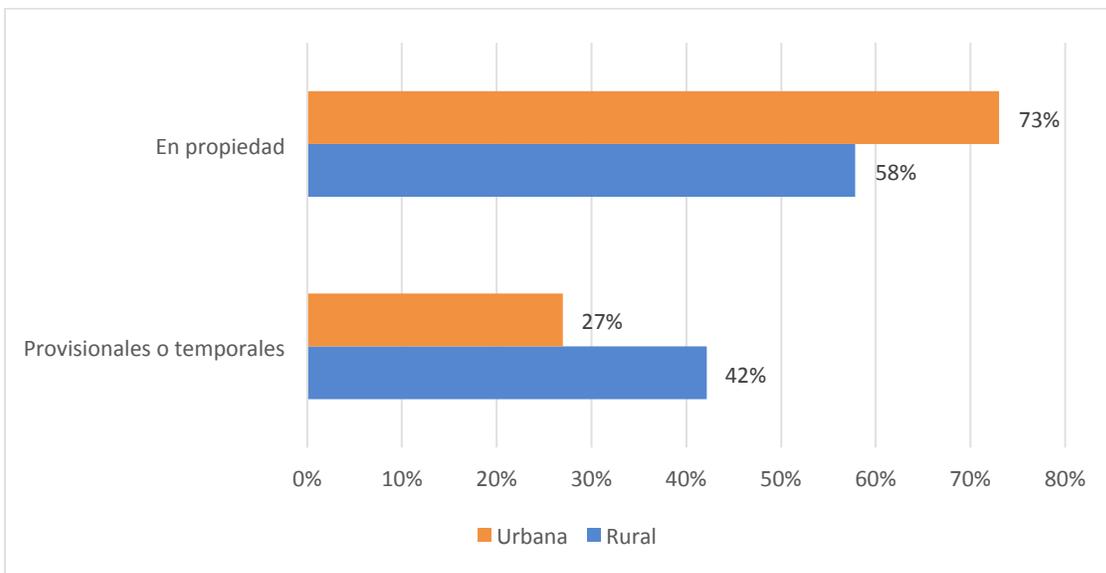
Gráfica 6. Docentes en el decreto 1278 de 2002 que hacen parte de plantas provisionales y temporales en 2020 por máximo nivel de enseñanza



Fuente: Elaboración propia, datos Ministerio de educación Nacional 2022

Los docentes que ocupan cargos provisionales o temporales se ubican principalmente en las zonas rurales con un 42% del total de docentes provisionales o temporales. Posiblemente, porque es difícil conseguir personas que superen el concurso de méritos que quieran ejercer su labor en zonas rurales y por tanto, es muchos casos es necesario acudir a contrataciones provisionales.

Gráfica 6. Docentes en el decreto 1278 de 2002 que hacen parte de plantas provisionales y temporales en 2020 por zona



Fuente: Elaboración propia, datos Ministerio de educación Nacional 2022

A nivel regional, se observan diferencias importantes. Se observa que existen Entidades Territoriales Certificadas (ETC) con más del 85% de docentes en propiedad de sus cargos como Sincelejo, Popayán, Floridablanca, Pasto, Pitalito, Armenia, Zipaquirá, Fusagasugá y Girardot, en contraste con el 31% de las ETC que no supera el promedio Nacional situado en 67%. Así mismo se resalta, que en regiones como Vaupés no hay docentes nombrados en propiedad, en Guainía solamente el 3,67% de los docentes están en propiedad y en Vichada el 10,79%.

Tabla 1. Proporción de docentes de carrera, provisionales o temporales por entidad territorial certificada.

| ETC | Provisionales O Temporales | En Propiedad | ETC | Provisionales O Temporales | En Propiedad |
|---------------|----------------------------|--------------|--------------------------|----------------------------|---------------|
| Sincelejo | 5.35% | 94.65% | Tumaco | 26.73% | 73.27% |
| Popayán | 12.02% | 87.98% | Bogotá | 26.74% | 73.26% |
| Floridablanca | 12.29% | 87.71% | Barranquilla | 27.11% | 72.89% |
| Pasto | 12.36% | 87.64% | Ipiales | 27.32% | 72.68% |
| Pitalito | 12.87% | 87.13% | Valle | 27.61% | 72.39% |
| Armenia | 13.32% | 86.68% | Córdoba | 28.32% | 71.68% |
| Zipaquirá | 13.51% | 86.49% | Cartagena | 28.60% | 71.40% |
| Fusagasugá | 13.93% | 86.07% | Cauca | 28.74% | 71.26% |
| Girardot | 14.56% | 85.44% | Cúcuta | 29.44% | 70.56% |
| Sogamoso | 15.29% | 84.71% | Buenaventura | 29.45% | 70.55% |
| Ibagué | 15.55% | 84.45% | Florencia | 30.56% | 69.44% |
| Sabaneta | 16.53% | 83.47% | Caldas | 31.42% | 68.58% |
| Soacha | 17.05% | 82.95% | Boyacá | 32.35% | 67.65% |
| Itagüí | 17.10% | 82.90% | Promedio Nacional | 32.36% | 67.64% |
| Dosquebradas | 17.27% | 82.73% | Santander | 33.83% | 66.17% |
| Piedecuesta | 17.58% | 82.42% | Soledad | 36.24% | 63.76% |
| Envigado | 17.94% | 82.06% | Antioquia | 36.93% | 63.07% |
| Duitama | 18.12% | 81.88% | Atlántico | 36.97% | 63.03% |
| Sahagún | 18.97% | 81.03% | Santa Marta | 37.32% | 62.68% |
| Lorica | 19.32% | 80.68% | Valledupar | 39.71% | 60.29% |
| Cali | 19.64% | 80.36% | Magdalena | 39.99% | 60.01% |
| Facatativá | 19.69% | 80.31% | Maicao | 40.64% | 59.36% |
| Sucre | 19.80% | 80.20% | Quibdó | 41.07% | 58.93% |
| Rionegro | 20.92% | 79.08% | Tolima | 41.39% | 58.61% |
| Mosquera | 20.92% | 79.08% | Yopal | 41.86% | 58.14% |
| Palmira | 21.18% | 78.82% | Ciénaga | 44.54% | 55.46% |
| Yumbo | 21.43% | 78.57% | Bolívar | 46.68% | 53.32% |

| ETC | Provisionales O Temporales | En Propiedad | ETC | Provisionales O Temporales | En Propiedad |
|---------------|-------------------------------|--------------|-----------------|-------------------------------|--------------|
| Cundinamarca | 21.50% | 78.50% | Choco | 48.29% | 51.71% |
| Tunja | 21.86% | 78.14% | Apartado | 48.35% | 51.65% |
| Montería | 22.05% | 77.95% | Barrancabermeja | 49.25% | 50.75% |
| Buga | 22.11% | 77.89% | Cesar | 50.58% | 49.42% |
| Neiva | 22.13% | 77.87% | Meta | 50.84% | 49.16% |
| Villavicencio | 22.30% | 77.70% | Nariño | 50.95% | 49.05% |
| Pereira | 22.66% | 77.34% | San Andrés | 51.47% | 48.53% |
| Chía | 22.75% | 77.25% | Putumayo | 52.80% | 47.20% |
| Quindío | 23.10% | 76.90% | Turbo | 52.84% | 47.16% |
| Tuluá | 23.34% | 76.66% | La Guajira | 53.79% | 46.21% |
| Jamundí | 23.65% | 76.35% | Riohacha | 56.22% | 43.78% |
| Risaralda | 23.91% | 76.09% | Casanare | 62.56% | 37.44% |
| Manizales | 23.98% | 76.02% | Norte Santander | 62.93% | 37.07% |
| Bello | 24.35% | 75.65% | Amazonas | 63.37% | 36.63% |
| Malambo | 24.53% | 75.47% | Caquetá | 66.54% | 33.46% |
| Medellín | 24.84% | 75.16% | Arauca | 71.70% | 28.30% |
| Girón | 25.10% | 74.90% | Guaviare | 72.90% | 27.10% |
| Bucaramanga | 25.31% | 74.69% | Vichada | 89.21% | 10.79% |
| Magangué | 25.52% | 74.48% | Uribe | 90.82% | 9.18% |
| Huila | 26.01% | 73.99% | Guainía | 96.33% | 3.67% |
| Cartago | 26.49% | 73.51% | Vaupés | 100.00% | 0.00% |

Fuente: Elaboración propia, Datos: MEN 2022

Conclusiones

La provisionalidad es una figura importante que permite contratar de manera rápida a un docente mientras se abre el concurso y se hace un nombramiento en propiedad, evitando, por tanto, que los estudiantes se queden sin docente mientras se surte el proceso. Sin embargo, desafortunadamente, en Colombia la provisionalidad se da por mucho tiempo y en gran proporción en algunas regiones del país, afectando la calidad educativa.

En este escenario, la calidad educativa se ve afectada por al menos dos razones: 1) la provisionalidad no exige que se realice todo el proceso de selección con concurso público de méritos, que evalúa los conocimientos específicos para el desempeño del cargo, 2) los contratos provisionales son de menor calidad, afectando la motivación y el desempeño de la labor por parte de los docentes.

A modo de reflexión, en aras de favorecer la calidad educativa, es necesario realizar acciones concretas en torno a mejorar la calidad docente ya que el rol de los docentes es definitivo para lograr mejoras en la calidad educativa. Por tanto, un aspecto relevante para mejorar la calidad de los docentes es otorgar incentivos laborales que estén alineados con la mejora de los logros de aprendizaje de los estudiantes y su desarrollo integral. Se requieren incentivos y reglas de juego que atraigan los mejores perfiles en términos del dominio de las áreas de enseñanza, así como con la máxima vocación hacia la labor docente. Un docente provisional puede no tener la misma motivación y los mismos resultados esperados que uno de planta, pues sabe que su permanencia es por tiempo limitado y por tanto tiene menos incentivos a influir o realizar cambios trascendentales en la escuela donde labora .

Adicionalmente, es fundamental generar acciones para limitar los tiempos que una vacante dura con docentes provisionales y motivar que se llenen las vacantes a través de los concursos de mérito. Lo anterior, previene además que se usen estos nombramientos provisionales en las regiones como pago a favores políticos.

Se requieren además incentivos monetarios y no monetarios para atraer buenos perfiles que estén dispuestos a desempeñar su labor de docentes en las áreas rurales. Como política se podrían asignar bonificaciones para aquellos docentes de alta calidad que quieran ejercer en áreas rurales y apartadas, al menos, que desempeñen su labor por un periodo de tiempo determinado con la promesa que después, por ejemplo, a los 3 años puedan trasladarse a otra región.

Bibliografía

Ayala Guerrero, M. C. (2017). Efecto de los docentes provisionales sobre desempeño escolar: evidencia para la educación secundaria oficial en Colombia.

Duflo, E., Pascaline, D. y Kremer, M. (2015). School governance, teacher incentives, and pupilteacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools. *Journal of Public Economics*, 123: 92-110



El Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) es una iniciativa de la Pontificia Universidad Javeriana que investiga, evalúa, analiza y provee información cuantitativa sobre el sistema educativo.

LEE pretende guiar la toma de decisiones, así como también el desarrollo de innovaciones y políticas educativas efectivas para impulsar la transformación de la educación en Colombia.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:
Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022). Informe No. 55 Docentes de educación básica y media en provisionalidad en Colombia. Disponible en <https://economiadelaeducacion.org/>