

Recomendaciones y conclusiones sobre el  
**DISEÑO INSTITUCIONAL**  
DE LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE  
en cuatro países

**DOCUMENTO DE TRABAJO**



**Experto**

**MARTÍN MÁLAGA MONTOYA**

**Comisión Permanente de  
DESARROLLO DOCENTE Y DIRECTIVO**



PERÚ

Ministerio  
de Educación



**BICENTENARIO  
DEL PERÚ  
2021 - 2024**

# RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA FORMACIÓN INICIAL DE DOCENTES EN CUATRO PAÍSES

Documento de trabajo

## Comisión Permanente de Desarrollo Docente y Directivo (CPDD) 2000 - 2022

Edistio Miguel Cámere de la Torre Ugarte (coordinador)

Ernesto Marco Julio Cavassa Canessa

Julia Constantina Enríquez Lizárraga

María Amelia Palacios Vallejo

Idel Alfonso Vexler Talledo

## Equipo técnico

Silvia Alvarado Cerdán

Francisco Fidel Rojas Luján

## Experto

Martín Málaga Montoya

## Consejo Nacional de Educación

Jr. Sánchez Cerro 2150, Jesús María – Lima, Perú

Teléfono: (511) 615-5966

<https://www.gob.pe/cne>

Lima, enero de 2024

En concordancia con su función de promover la concertación de opiniones y propuestas entre diferentes sectores y actores del país, la serie Documento de trabajo tiene como propósito difundir y animar el intercambio de ideas sobre las propuestas y recomendaciones de sus Comisiones de Trabajo. Las opiniones y recomendaciones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

## INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde al tercer entregable de la OS 2141-2022, cuyo objetivo es “elaborar un documento conteniendo un análisis acerca del diseño institucional o modelo de gestión de la formación inicial docente en países de América Latina, que sirva como punto de partida para la generación de recomendaciones para la mejora y fortalecimiento de la formación inicial docente en el Perú”. Los tres países definidos por el CNE para el desarrollo del estudio son Chile, Argentina y Colombia. En el segundo entregable, se realizó la sistematización y análisis de la información recabada mediante el análisis documental y las entrevistas realizadas a representantes de diversas instituciones de los países, y se presentó una visión panorámica de la arquitectura o el diseño institucional del sistema de formación inicial docente en cada caso. En este último entregable, a manera de conclusión se integra el análisis realizado en los países en una mirada de conjunto de las tres experiencias, y se plantean recomendaciones que podrían ser consideradas en el proceso de reforma de la FID peruana.

Es importante recordar que en el segundo entregable de la OS se sistematizó la información correspondiente al diseño institucional de la FID en los tres países. Como se explicó en el informe correspondiente, la presentación fue principalmente descriptiva, con el propósito de mostrar de la manera más *objetiva* posible la arquitectura y los arreglos institucionales de cada país. La integración de diversas fuentes permitió estructurar la información en dos bloques principales: uno en el que se presentó un marco general de la FID en cada caso, incluyendo los antecedentes históricos que la definen, y otro en el que se desarrolló el diseño institucional propiamente dicho, vigente en la actualidad. Las referidas fuentes han sido de tres tipos: i) documentos normativos y marcos referenciales de la política de FID de cada país; ii) literatura especializada sobre los procesos de formación docente en cada caso; iii) entrevistas con representantes de los países, tanto de las entidades estatales responsables de la FID como de miembros de la academia.

Con respecto al primer ítem, para cada uno de los países, se revisaron los principales marcos referenciales, documentos de gestión y portales web de las instituciones, para recabar la información más relevante respecto a la FID. Asimismo, se revisaron las leyes o documentos normativos más importantes, que dan el marco legal al diseño institucional de cada país. La revisión de ambos tipos de documentos permitió tener una lectura preliminar de la arquitectura y realizar entrevistas informadas con los diferentes interlocutores. En el segundo caso, se revisó literatura especializada sobre los sistemas FID para acceder a marcos interpretativos sobre la política de formación inicial en los países, su evolución y sus aspectos más críticos, que permitieron encuadrar mejor la indagación por las arquitecturas institucionales en cada caso. Esto, teniendo en cuenta que en todos los países la FID tiene una historia compleja y llena de matices, en la que con frecuencia han entrado en disputa paradigmas y enfoques divergentes, cuya hegemonía o retroceso determinan las características actuales de los sistemas de FID.

Finalmente, respecto a las entrevistas, estas se llevaron cabo con funcionarios estatales y con expertos de la academia, todos los cuales en general mostraron mucha apertura y disposición para compartir información desde sus perspectivas particulares. Las entrevistas permitieron que aquellos elementos que no son evidentes por sí mismos en los documentos, sean abordados o explicados con mayor profundidad, lo cual fue importante sobre todo para aquellos aspectos que no cuentan con referentes análogos en el caso peruano. Asimismo, en la medida de lo posible, se buscó obtener una aproximación a la implementación de las políticas de formación. Sin embargo,

es necesario precisar, como ya se hizo en el entregable anterior, que las personas convocadas no han sido entrevistadas en calidad de “actores de un proceso de implementación”, sino en calidad de “expertos o conocedores de un diseño institucional”, incluso si se trata de funcionarios del Estado. Esto responde al hecho de que, mediante las entrevistas realizadas, no se ha buscado evaluar o medir la eficacia de las políticas implementadas, sino más bien identificar la racionalidad detrás de su diseño y la estructura institucional mediante la cual se hace efectiva<sup>1</sup>.

A partir de la información recogida y la sistematización desarrollada en el entregable anterior, se desarrolla el presente informe, para el cual se han llevado a cabo las siguientes acciones:

*Revisión de los informes elaborados recientemente por el Consejo Nacional de Educación respecto a la FID en Perú*

En concreto, se ha revisado el *Informe final sobre buenas prácticas e innovaciones para contribuir al fortalecimiento del proceso de reforma de la FID en IESP y EESP*, elaborado por la consultora Patricia Andrade. El propósito de esta revisión ha sido contar con un marco de referencia sobre las perspectivas de mejora con respecto al proceso de reforma de la FID en las instituciones de formación inicial peruanas, así como sobre los desafíos que se presentan en los ámbitos de la formación académica y la implementación curricular, los procesos de licenciamientos y la formación de formadores.

*Elaboración de conclusiones sobre el diseño institucional de la FID en los países seleccionados: elementos comunes, principales divergencias, semejanzas y diferencias con la FID de Perú.*

A partir del recojo de información y la sistematización presentada en el informe anterior, se ha realizado una lectura de conjunto de los tres países, para identificar los elementos comunes y las principales diferencias en su diseño institucional o su arquitectura. Es importante tener en cuenta que los tres diseños responden a enfoques distintos y ponen énfasis distintos también en los diversos aspectos de su propuesta. Al mismo tiempo, existen semejanzas y diferencias con la propuesta de la FID peruana, que han sido tomadas en cuenta de manera referencial con el propósito de que los elementos recogidos de los países sirvan de insumo para el planteamiento de recomendaciones.

*Elaboración de informe final conteniendo sugerencias respecto a elementos que podrían ser incorporadas en la FID de Perú a partir del análisis de los países seleccionados.*

A partir de lo anterior, se han elaborado recomendaciones sobre los elementos que podrían ser tomados en cuenta para su incorporación en la arquitectura de la FID peruana. Hay que tomar en cuenta que la FID peruana se encuentra en un proceso de reforma -que presente múltiples retos y que a la vez se ha visto interferido por la pandemia- por lo que las recomendaciones que se plantean se inscriben en los fundamentos de esa reforma, con la perspectiva de contribuir a su fortalecimiento. En la primera parte de este informe se plantean un análisis de conjunto respecto a la arquitectura institucional de los países analizados, mientras que en la segunda se desarrollan las recomendaciones propiamente dichas.

---

<sup>1</sup> La relación actualizada de entrevistados se presenta en el anexo de este documento. Concretamente, a la relación presentada en el entregable anterior, se han añadido los funcionarios estatales del Ministerio de Educación Nacional (MEN) de Colombia, que no pudieron ser entrevistados durante la elaboración del segundo entregable.

## PRIMERA PARTE

### ANÁLISIS DE CONJUNTO SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA FID EN ARGENTINA, CHILE Y COLOMBIA

Sobre la base de la información recogida y la sistematización desarrollada en el entregable anterior para cada uno de los países de manera independiente, se presenta ahora una mirada de conjunto organizada en función a tres campos de análisis que fueron definidos en el primer entregable: i) instituciones que brindan formación inicial docente; ii) estructura institucional de la FID iii) mecanismos de aseguramiento de la calidad<sup>2</sup>. Asimismo, es necesario precisar que en el primer entregable se definió un campo de análisis adicional, correspondiente a los marcos legales de la formación inicial docente. Este cuarto punto, como se explicó en el entregable anterior, más que un campo de análisis en sí mismo, se considera una dimensión transversal, en la medida que las los documentos normativos (leyes y otros) que definen las reglas de juegos de la FID atraviesan e integran los campos de análisis referidos, y son al mismo tiempo sustento y fuente de información de los mismos.

Antes de realizar la presentación de cada uno de los campos, es importante hacer referencia a una noción que se puede considerar transversal a los marcos normativos de la formación docente, al propio diseño institucional de los sistemas y a los discursos de algunos de los interlocutores: la calidad de los procesos formativos, que a su vez remite al concepto más general de “calidad educativa”. Cuenca (2022) propone que “calidad educativa” es una noción hegemónica, vinculada al ideal de “ser mejor”, que irrumpió en el discurso educativo en los años ochenta y fue adoptada masivamente como un “paradigma”. En este proceso de adopción, “se instaló en las bases de las decisiones correspondientes a las políticas educativas [mediante] su carácter ordenador en la identificación de aquello que está bien, así como de aquello que no lo está; su valor comparativo; y el “paquete tecnológico” que traía consigo —que incluía las formas “objetivas” para determinar (cuantificar) los niveles alcanzados de ‘eso que estaba bien’” (Cuenca, 2022, p.11).

A partir de ahí, la noción de calidad se ha discutido desde diversos enfoques (Aguerrondo, 2002; Tenti, 1987), pues se trata de una noción que no es unívoca en lo absoluto (Cuenca, 2022). Sin embargo, su referida instalación como base para el diseño de políticas educativas es un hecho, entendiéndola en términos de una “tecnología ordenadora”, que brinda criterios e indicadores que permiten cuantificar o medir la calidad. Como tal, se instaló también en los enfoques sobre la formación docente, y se incorporó en el discurso y en el diseño mismo de las estrategias orientadas a la mejora de la formación, incluyendo la formación inicial de profesores. Así, los marcos de política de las entidades supranacionales apuestan también por la mejora de la calidad de los procesos formativos y la calidad de los docentes, lo que se concreta en diversos instrumentos estratégicos o de gestión, orientadores de las políticas docentes en los países (Bruns y Luque, 2015; UNESCO, 2015; UNESCO, 2014).

---

<sup>2</sup> Se ha optado por este orden de presentación de los campos de análisis para favorecer la claridad en la exposición.

En ese marco general sobre la calidad educativa y la calidad en las políticas docentes, se inscriben en parte las políticas de formación inicial de los países analizados. En particular, Chile y Colombia han instalado desde hace más de dos décadas *sistemas de aseguramiento de la calidad*, los que, articulando las competencias y funciones de un conglomerado de entidades, tienen la misión de asegurar procesos formativos de *calidad*, para lo cual se valen de distintos mecanismos o dispositivos (los cuales se abordan en el tercer campo de análisis). En el caso de Argentina, al menos para la formación docente no universitaria, gestionada por el INFoD, no hay un énfasis tan marcado en la *calidad*, ya sea en el discurso o en la propia institucionalidad. Por supuesto, eso no quiere decir que no existan mecanismos e instancias orientadas a procesos de evaluación o acreditación, pero a diferencia de los otros dos países, no parecen estructurar prioritariamente el eje del sistema de la FID<sup>3</sup>.

A continuación, se desarrollan los tres campos de análisis señalados.

### 1. Instituciones que brindan formación inicial docente

Los países analizados difieren entre sí en cuanto a las instituciones encargadas de brindar la formación inicial docente. Por un lado, se encuentra Chile, en donde únicamente las universidades están autorizadas para ofrecer carreras de Pedagogía. Las Escuelas Normales -que concentraban la Educación Básica (Primaria)- desaparecieron entre las décadas de 1970 y 1980, en el contexto de la dictadura militar, subsistiendo hasta hace aproximadamente siete u ocho años los denominados Institutos Profesionales. Con la promulgación de la Ley de Desarrollo Profesional Docente, la formación se concentró en las universidades, que están autorizadas para brindar carreras de Pedagogía de los tres niveles y de diferentes especialidades. Para ello, como se verá a continuación, deben estar acreditados tanto las universidades como las propias carreras de educación.

Las universidades públicas -denominadas informalmente “tradicional”- se agrupan en el denominado Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), que establece requisitos para la incorporación de nuevas instituciones, habiendo solamente tres instituciones

---

<sup>3</sup> Si bien no es el propósito de este documento profundizar en la discusión sobre la *calidad educativa*, sí es importante señalar que su utilización como eje principal de las políticas educativas ha sido también cuestionada desde distintas aproximaciones. Por ejemplo, Gautier (2007) señala que uno de los problemas principales de la calidad entendida desde un enfoque *utilitarista* (concepto para el cual remite a Martha Nussbaum) es que pretende reducir los procesos educativos a principios como conmensurabilidad, adición o maximización, asumiendo con ello que las personas siempre toman decisiones racionales y suprimiendo dimensiones de la experiencia humana -incluyendo la educativa- que no responden a criterios de maximización de resultados ni se guían siempre por los mismos objetivos. Gautier amplía la discusión y señala que la calidad puede ser entendida de diversas maneras, pero deja claro que una mirada reduccionista no contribuye a procesos educativos genuinos y complejos. Por otro lado, Arias et al. (2018), en el marco del debate sobre la FID en Colombia, señalan que las políticas promovidas por los organismos multilaterales promueven que se asocie la calidad educativa “con los modos de lograr los mayores beneficios económicos de las inversiones en educación, para lo cual se acude a conceptos como eficiencia, productividad, costo-beneficio, rentabilidad, adecuación a los requerimientos de la empresa, la industria y el mundo del trabajo” (Arias et al., 2018, p.347). No es este el lugar para ampliar una discusión compleja como la que se desprende de estas aproximaciones; sin embargo, es importante tenerlas en perspectiva, pues los diseños institucionales de los países no son ajenos a estas discusiones. El tema es particularmente relevante en el caso de Colombia, que se encuentra en una transición política, con voces críticas que cuestionan el modelo hegemónico basado en los criterios del *sistema de aseguramiento de la calidad*.

privadas que lo conforman. Los expertos identifican una diferencia notoria en la calidad entre estas universidades y las “nuevas” que surgieron en el marco de normativas liberales de los años 80, que favorecieron un crecimiento acelerado de la oferta formativa. Las universidades son autónomas en sus decisiones, las cuales deben ser tomadas en los parámetros establecidos en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

En el caso de Argentina, la oferta de formación inicial se divide entre universidades e institutos superiores de formación docente (ISFD), denominación genérica para referir a las instituciones de educación terciaria no universitaria, cuya taxonomía es muy diversa, en parte debido al gran volumen de instituciones que conforman el sistema. En cuanto a las universidades -tanto nacionales, como provinciales y privadas- la gran mayoría de la oferta se concentra en la formación de profesores de Secundaria, habiendo sin embargo excepciones. Las universidades gozan de autonomía en el desarrollo de sus funciones, en el marco de los parámetros establecidos por la Secretaría de Políticas Universitarias, del Ministerio de Educación de la Nación.

En el caso de los ISFD, la oferta se concentra principalmente en la formación de profesores de Inicial y Primaria, y para la atención especializada de las distintas modalidades de la educación básica (especial, intercultural, rural, artística, entre otras), aunque como en el caso de las universidades hay instituciones que brindan también formación para docentes de Secundaria. Los ISFD ofrecen la posibilidad de obtener un título de Profesorado, con una duración de 4 años, según lo estableció la Ley de Educación Nacional. Si bien no son títulos de grado, la Ley de Educación Superior permite que los estudiantes egresados de Profesorados puedan continuar posteriormente con una Licenciatura (ofrecida en las universidades con una duración de 5 o 6 años) o directamente con una maestría. Una característica significativa de la red de ISFD es su gran tamaño: 1563 en todo el país, incluyendo la gestión estatal y privada. En el primer caso son 963 instituciones, con una matrícula de 471 383 estudiantes, y en el caso de la gestión privada son 594, con una matrícula de 54 450

Finalmente, el caso de Colombia presenta una tercera figura, que no es similar a ninguna de las anteriores. La oferta de la formación inicial se divide entre las universidades y las denominadas Escuelas Normales Superiores (ENS). Las universidades concentran el grueso de la oferta de formación de profesores, con programas de educación Preescolar, Básica y Media, y se han convertido en el tiempo en la alternativa preponderante para la formación de profesores. Ostentan autonomía en el marco de las regulaciones establecidas por el Ministerio de Educación Nacional, y en particular en el marco de las regulaciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Por su parte, las ENS son colegios que ofrecen educación pre escolar, básica y media, y que tienen adicionalmente un Programa de Formación Complementaria (PFC) para la preparación de docentes que atienden preescolar y básica primaria. En ese sentido, no se constituyen como instituciones de educación superior. Son un total de 137 ESN en el país (129 públicas y 8 privadas), distribuidas principalmente en zonas vulnerables o complejas (96 se encuentran ubicadas en municipios que tienen menos de 100 000 habitantes). Según datos del Ministerio de Educación, solamente el 6% de los docentes del país son normalistas (19.408) y, de estos, el 69% se desempeña en zonas rurales. Es importante decir que a nivel de política formativa en años recientes se ha debatido su desaparición -lo que significaría replicar el modelo chileno-; sin embargo, se ha considerado que cumplen un rol central en la cobertura docente de zonas vulnerables, principalmente rurales.

En síntesis, hay tres esquemas distintos de distribución de la oferta formativa, siendo Chile el menos complejo, en la medida que la oferta se ha concentrado exclusivamente en las universidades. Esto, por supuesto, no supone que no exista heterogeneidad o diversidad en la oferta, la que está determinada más bien por desigualdades en la calidad de la formación que ofrecen, entre otras variables. Por su parte, Colombia y Argentina presentan esquemas mixtos, en los que la formación está en manos de otras instituciones además de las universidades. Colombia se asemeja más al esquema chileno, en la medida que el grueso de la oferta se brinda mediante las universidades, que responden a criterios de calidad establecidos por el sistema; sin embargo, mantiene parte de la oferta en la ENS, cuya oferta se concentra en las zonas más vulnerables. Argentina, por su parte, concentra el grueso de su oferta en los ISFD, aunque con un énfasis en la formación de docentes de Inicial y Primaria, estando la formación de profesores de Secundaria principalmente en las universidades.

### 2. Estructura institucional de la Formación Inicial Docente en los países analizados

En términos generales, puede decirse que, con respecto a la estructura institucional nacional, hay dos tipos de configuraciones. Por un lado, está el caso de Argentina, en el cual hay una entidad, el *Instituto Nacional de Formación Docente* (INFoD), que concentra las principales competencias referidas a la regulación y gestión de la formación inicial docente. El INFoD es una entidad dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, que, en su calidad de órgano desconcentrado, tiene el encargo exclusivo de sacar adelante las políticas formativas. Entre sus principales funciones se encuentran la promoción de políticas curriculares, el desarrollo de planes y programas de formación, la regulación de acciones de evaluación y acreditación, así como el monitoreo y seguimiento de las políticas implementadas. Por supuesto, esto supone un trabajo coordinado con otras entidades, como el Consejo Federal de Educación (CFE). Al mismo tiempo, en el marco de una gestión descentralizada, supone un alto nivel de articulación con los ministerios de educación de las 24 provincias, para asegurar o promover la implementación de las políticas formativas. Sin embargo, la responsabilidad final de las mismas reposa en el mismo INFoD.

En el mapa institucional podemos incluir también a la Secretaría de Políticas Universitarias, dependencia del Ministerio de Educación de la Nación, y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismo descentralizado pero adscrito también al ministerio. La primera lleva a cabo acciones de fortalecimiento institucional y de gestión de las universidades, mientras que la CONEAU tiene la misión de contribuir a la mejora de la calidad de las carreras e instituciones universitarias por medio de acciones de evaluación y acreditación de las mismas. Sin embargo, las carreras de Educación no han sido incorporadas aún en los procesos de acreditación que lleva a cabo la CONEAU, por lo que el desarrollo de las mismas reposa fundamentalmente en la autonomía de las universidades. En esta línea, la articulación para llevar a cabo procesos de acreditación de carreras universitarias y de ISFD con criterios alineados es un tema de agenda para el INFoD.

La segunda configuración a la que hacemos referencia es la que corresponde a una estructura institucional más desconcentrada, que podemos reconocer en los casos de Chile y Colombia. A diferencia de Argentina, en estos casos no hay una única entidad de rango nacional en la que reposa la responsabilidad última de la formación inicial de docentes, sino que son un conglomerado de instituciones con funciones diferenciadas las llamadas a gestionar, en el marco de sus competencias, distintas dimensiones vinculadas con la formación de profesores. En este sentido, hay responsabilidades distribuidas que se encuentran establecidas en los principales



marcos legales vinculados a la FID, y las instancias comprometidas, pertenecientes a los ministerios de educación o no, cumplen funciones específicas orientadas al fortalecimiento o mejora de la formación inicial de profesores.

En el caso de Chile, es posible identificar un núcleo conformado por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), perteneciente al Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación (CNEd) y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). En el primer caso, al CPEIP le corresponde elaborar estándares de la FID (que, entre otras cosas, deben definir los contenidos curriculares y los criterios de las evaluaciones diagnósticas), implementar las evaluaciones diagnósticas a estudiantes de docencia definidas por la ley y promover la articulación entre diferentes instancias vinculadas a la FID. Por su parte, el CNEd debe aprobar los estándares que elabora el CPEIP, pero además tiene a su cargo el proceso de licenciamiento de nuevas instituciones de educación superior, así como la supervisión de las instituciones que logran su acreditación en los plazos requeridos. La acreditación, por su parte, es obligatoria en un plazo no mayor a los dos años posteriores a que se otorgue la autorización de funcionamiento, y está en manos de la CNA. Asimismo, la CNA debe acreditar a las carreras de Pedagogía, que a su vez deben funcionar en una universidad también acreditada.

A este núcleo se suma la Subsecretaría de Educación Superior y específicamente su División de Educación Universitaria, que tiene funciones vinculadas con temas de financiamiento y de gestión institucional en las universidades. Asimismo, hay que considerar a la Superintendencia de Educación Superior, cuyas tareas están más bien vinculadas a la fiscalización de las instituciones. Este conjunto de instituciones, exceptuando al CPEIP -cuyo foco está exclusivamente en la formación docente, inicial y continua-, conforman el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES), que es responsable del desarrollo de políticas que promuevan la calidad en las instituciones de educación superior, lo que se concreta en funciones específicas de las instancias que lo componen, como se verá en el siguiente apartado.

En el caso de Colombia, la estructura institucional está conformada por diferentes instancias del Ministerio de Educación Nacional, así como por órganos de asesoría y coordinación sectorial definidos en los marcos legales de la educación superior. A nivel del Ministerio de Educación Nacional, se encuentra la *Dirección de Calidad para la Educación Superior*, y más específicamente, la *Subdirección de aseguramiento de la calidad de la educación superior*, que tienen a su cargo la implementación de los procesos de calidad en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, principalmente para otorgar el denominado Registro Calificado a las IES y la autorización de funcionamiento a las ENS, como se verá en el siguiente apartado. Asimismo, desde la *Dirección de calidad para la educación Preescolar, Básica y Media*, otra instancia relevante es la *Subdirección de fomento de competencias*, cuyas tareas están vinculadas al fortalecimiento de las acciones formativas de las ENS.

Por otro lado, en el marco del Sistema de Acreditación Nacional, creado en el marco de la Ley de Educación Superior, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) se constituye en el órgano de asesoría responsable de conducir los procesos de acreditación de alta calidad. Entre sus funciones se encuentra la de fomentar los procesos de acreditación de programas e IES, realizar seguimiento a los modelos de acreditación, elaborar y actualizar los lineamientos correspondientes, recomendar al Ministerio de Educación Nacional la acreditación de las IES que lo ameritan, presentar recomendaciones de mejora a estas instituciones y promover una cultura de autoevaluación. En este sistema, también juega un rol central el Consejo Nacional de

Educación (CESU), compuesto por diversas instituciones del sector público y privado, que regula el funcionamiento del CNA y avala las decisiones referidas a la acreditación de las instituciones.

En síntesis, encontramos dos configuraciones, una en la cual las responsabilidades sobre la FID se concentran en una única institución, la cual tiene un encargo exclusivo conferido por la Ley de Educación Nacional, vinculado a la formación de profesores; esto, si bien parte de la formación depende del ámbito universitario. La otra configuración corresponde a una dinámica desconcentrada, en la que un conglomerado de entidades están llamadas a actuar de manera articulada, incidiendo en distintas dimensiones de la FID. En ambos casos, la mayor parte de entidades son dependientes de sus respectivos ministerios de educación. Si bien pueden tener ciertos niveles de independencia y auto determinación en el ámbito de lo técnico (como es el caso del INFoD y del emblemático CPEIP en Chile, cuyas respectivas trayectorias les confieren legitimidad), presupuestal y administrativamente están insertos en la estructura ministerial, y depende en última instancia de la estructura jerárquica.

En el caso de Chile, dos entidades que son claves en el núcleo de gestión de la FID gozan de autonomía: el CNE y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Ambos están vinculados de manera muy directa al aseguramiento de la calidad: el CNE, en tanto responsable del licenciamiento de nuevas instituciones y de la supervisión de instituciones que no alcanzan la acreditación, y la CNA como responsable directo de la acreditación de instituciones y carreras. En el caso de Colombia, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) es un órgano de asesoría que ubica en la jurisdicción del Ministerio de Educación Nacional, lo que, según los funcionarios entrevistados, no le confiere autonomía plena, pero sí el nivel de independencia requerido para conducir los procesos de acreditación y recomendar al Ministerio la acreditación de instituciones y programas en función a su evaluación. En última instancia, el CNA depende de las regulaciones establecidas por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Precisamente, en el siguiente apartado, se desarrollan con mayor detalle los mecanismos de aseguramiento de la calidad que tienen los países.

### 3. Mecanismos de aseguramiento de la calidad

Con respecto a este tercer punto, Chile y Colombia han implementado sistemas de aseguramiento de la calidad, que responden a los principios del mantenimiento de la calidad educativa, y que buscan asegurar la calidad de la formación mediante un conjunto de dispositivos que la promueven o bien de indicadores que buscan medirla. En el caso de Chile, el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES), está regulado por la Ley de Educación Superior e integrado por el Ministerio de Educación -concretamente por la Subsecretaría de Educación Superior, que lo preside-, por el CNE, la CNA y la Superintendencia de Educación Superior. Se puede considerar que el SINACES constituye una instancia articuladora de la política de la FID chilena, y señalar asimismo que el sistema mismo en su conjunto reposa en la lógica de aseguramiento de la calidad. Con respecto al CPEIP -institución nuclear para la FID, si bien formalmente no es miembro del SINACES, las funciones que cumple lo hacen parte del entramado de dispositivos para la calidad, en la medida que es responsable de elaborar los estándares pedagógicos y disciplinares -eje estructurador en cuanto a lo estrictamente formativo- y de implementar las evaluaciones diagnóstica de salida a los estudiantes de FID.

En el marco del aseguramiento de la calidad, hay dos procesos que es preciso resaltar. Por un lado, está el proceso el licenciamiento de nuevas instituciones privadas, que está a cargo del CNE, al que le corresponde evaluar un conjunto de variables en un período que puede extenderse

hasta por nueve años (seis regulares y tres de prórroga) y que puede concluir en el cierre de las instituciones o en el otorgamiento de su autonomía. Este ciclo de licenciamiento se da por una única vez para cada institución.

Por otro lado, se encuentra el proceso de acreditación, que, en el caso chileno -a diferencia de los otros dos países- es un requisito obligatorio para el funcionamiento de las universidades y de las carreras de pedagogía, según lo establece la ley. Transcurridos dos años del otorgamiento de autonomía, las universidades deben acreditarse y acreditar sus carreras de pedagogía, para lo cual deben cumplir requisitos vinculados a la implementación de evaluaciones diagnósticas de entrada y salida y a un conjunto de exigencias sobre el perfil de los estudiantes que admiten. Asimismo, para las carreras y programas de pedagogía hay un conjunto de criterios y estándares en progresión que deben ser cumplidos para alcanzar la acreditación. Las universidades que no logran acreditarse pasan a estar bajo supervisión del CNE. Asimismo, la acreditación debe ser renovada cada siete años.

En el caso de Colombia, a diferencia de Chile, la acreditación de instituciones no es obligatoria, si bien lo fue entre 2014 y 2018, en el marco del nuevo Plan de Desarrollo Nacional aprobado en ese año. Actualmente, la acreditación de la alta calidad constituye un proceso voluntario, al cual se someten las universidades y programas en el marco de su autonomía. La acreditación se implementa en el marco del Sistema de Acreditación Nacional, a cargo del Consejo Nacional de Acreditación y con el aval del Consejo Nacional de Educación Superior.

El procedimiento que sí es obligatorio es el del otorgamiento del denominado Registro Calificado, que conduce a la autorización de funcionamiento de las instituciones de educación superior (IES) mediante la evaluación de un conjunto de condiciones básicas de calidad. El Registro Calificado se otorga en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y se implementa mediante las instancias pertinentes del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (CONACES), que dispone de una *Sala de Ciencias de la Educación* para el caso de los programas de pedagogía. El Registro Calificado es reconocido en una plataforma especial para las IES, denominada SACES. Asimismo, las instancias estatales mencionadas son responsables de otorgar la autorización de funcionamiento a las ENS, bajo un modelo específico de evaluación adecuado a sus características. La autorización de funcionamiento a las ENS es equivalente al registro calificado de las IES, en la medida que supone la aprobación de condiciones básicas de calidad. En ambos casos, la autorización de funcionamiento es renovable.

El MEN cuenta también con instancias orientadas al fomento o fortalecimiento de las IES, por un lado, y de las ENS, por otro. En el primer caso, la atención se brinda desde las dependencias del viceministerio de educación superior, y busca fomentar planes de mejora de las IES que no obtienen su revalidación de registro calificado, aunque siempre en el marco de la autonomía de las instituciones. En el caso de las ENS, el apoyo se da desde las dependencias del viceministerio de educación preescolar, básica y media, atendiendo a las características específicas de las ENS.

El caso de Argentina, si bien no hay un sistema de aseguramiento de la calidad análogo a los otros dos países, hay un mecanismo de supervisión que es necesario resaltar, referido a la validez de los títulos. Esto responde a uno de los objetivos de la política nacional de formación docente establecidos en la Ley de Educación Nacional, referido a otorgar validez nacional a los títulos y las certificaciones para el ejercicio de la docencia en los diferentes niveles y modalidades del sistema. En esta línea, existe un procedimiento para la Validez de los títulos de formación docente, a cargo

de la Dirección de Validez Nacional de Títulos y Estudios del Ministerio de Educación de la Nación, pero requiere previamente una evaluación y dictamen favorable de otras instancias. Para ello, es necesario que se constituya periódicamente una Comisión Federal de Evaluación (Co.F.Ev.), cuya conformación está a cargo del INFoD. La Co.F.Ev debe evaluar el cumplimiento de los requisitos que se encuentran establecidos en distintos documentos normativos emitidos por el CFE, incluido el correspondiente a los “Lineamientos Curriculares Nacionales”. Con respecto a la acreditación, como se ha señalado previamente, continúa siendo un pendiente para el sistema argentino, tanto en lo que refiere a los ISFD como a las universidades, pues no se han implementado aún procesos de acreditación de carreras de educación o de pedagogía.

## SEGUNDA PARTE

### RECOMENDACIONES

A partir del análisis realizado, en esta sección se presentan recomendaciones sobre aspectos del diseño institucional de la formación que podrían ser considerados en el Perú en el marco de la reforma de la FID, según lo establece el tercer entregable del presente servicio. Es necesario precisar que las recomendaciones que se plantean toman en cuenta los diseños institucionales de los países analizados, pero también algunas tensiones identificadas en el diseño mismo de las políticas de FID, que en algunos casos son producto del contexto de transición política de los países (sobre todo en el caso de Colombia). Como se explicó en el segundo entregable, estas tensiones no han sido en sí mismas objeto de indagación en este servicio, pues esto hubiera requerido priorizar otros aspectos en el recojo de información y en el análisis. Sin embargo, en el proceso de revisión documental y en el diálogo con los representantes de los países, sí ha sido posible identificar algunos elementos que es importante tener en perspectiva al momento de plantear recomendaciones para el sistema peruano.

Uno de los principales elementos de tensión es el que se expresa en el debate sobre la propia FID en Colombia, entre lo que podríamos considerar un enfoque *regulador* basado en la evaluación de la calidad a partir de criterios e indicadores estandarizados, y un enfoque que enfatiza la *autonomía institucional* desde los procesos históricos de las instituciones formadoras<sup>4</sup>. En este esquema, para Arias et al. (2018), en el primer caso la evaluación de la calidad “se basa en criterios centrados en la eficacia, que pretenden ser objetivos, universales e imparciales, desde los que privilegian los referentes que se traducen en indicadores y rankings” (Arias et al., 2018, p. 347). Por otro lado, los autores señalan que esta orientación es problematizada “desde otra perspectiva que resalta los valores educativos como la autonomía, los intereses colectivos y el carácter público de la educación, los cuales hacen posible la preservación de un *ethos* académico centrado en la investigación y en el acumulado construido históricamente por la universidad” (Arias et al., 2018, p. 348).

---

<sup>4</sup> Tomamos el referente de Colombia, no solo por lo que se plantea en la literatura, sino porque en el contexto de transición política que atraviesa, diversas posturas cuestionan la lógica del sistema de aseguramiento de la calidad que ha prevalecido en las últimas gestiones, y lo hacen precisamente desde la apelación a la autonomía institucional. Es el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, cuyo rector (entrevistado como parte del estudio) considera que el sistema ha tenido un énfasis excesivo en la supervisión y el control del cumplimiento de requisitos por parte de las universidades, dejando con ello poco espacio para la construcción de un proyecto institucional autónomo. También desde la gestión entrante al Ministerio de Educación existen cuestionamientos a los enfoques vigentes de la política docente, que aunque no se concentran en la FID comparten algunos aspectos de la crítica anterior (Bayona, 2022). En ese sentido, resultará de mucho interés seguir el derrotero que tendrá la política de formación docente colombiana en adelante, habiendo pasado poco más de dos meses desde el cambio de gobierno, tiempo insuficiente para determinar si se darán giros definitivos. Por otro lado, en el caso de Chile, como se propuso en el entregable anterior, si bien también hay un cambio de gobierno relativamente reciente, los fundamentos del actual diseño institucional están bastante asentados y no pareciera que se vayan a producir cambios estructurales en la FID. Desde las apuestas y perspectivas actuales del CPEIP y de otras instancias, estos cambios podrían priorizar dimensiones como la evaluación docente y la formación en servicio.

En este sentido, la utilización de criterios e indicadores universales no sería pertinente puesto que cada institución construye un proyecto desde su propia historicidad y características particulares, por lo que reducir la calidad al cumplimiento de criterios que se consideran objetivos podría ir en desmedro del carácter mismo de los procesos educativos. Sin embargo, para los propios autores, esto no significa renunciar a criterios de calidad o procesos de evaluación -y sobre todo de autoevaluación- que conduzcan a la mejora permanente. Para ello, remitiéndose a una distinción establecida por la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, señalan que en lugar de “*asegurar* calidad” es deseable más bien “*promover* calidad”, impulsando los procesos de autoevaluación y mejora de las instituciones: “las instituciones y los programas académicos tienen el compromiso de promover, a través de la autoevaluación, una reflexión sistemática de los modos en que se desarrollan y se logran los propósitos y las aspiraciones formulados en cada proyecto de formación, a partir de unos criterios que conjuguen el tipo de propuesta que se hace a la sociedad, con los referentes que definen la propia identidad”. (Arias et al., 2018, p.351).

Esto supone recuperar la complejidad de la formación, lo que dialoga también con la aproximación que plantea Gautier (2007) con respecto a la concepción de la calidad educativa. Haciendo referencia a una propuesta de UNESCO sobre calidad educativa, señala que esta “se inscribe en un esfuerzo por hacerse cargo de la complejidad, hace parte de esta transición hacia una educación que se compromete no sólo con indicadores sino con un ejercicio de revisión permanente de los supuestos de todo indicador y de dimensiones no reductibles a indicadores de equivalencia” (Gautier, 2007, p. 7). En ese sentido, la calidad de la formación docente exigiría promover proyectos institucionales autónomos, que reflexionen y construyan propuestas formativas sin perder de vista criterios de calidad que tienen dimensiones compartidas, y que eventualmente requieren evaluarse desde entidades externas.

Desde esta aproximación, que reconoce la tensión entre distintos énfasis de los diseños institucionales de la FID, se plantean recomendaciones en el caso de la FID peruana:

### Aspectos generales sobre la reforma de la FID

1. Es importante valorar adecuadamente el proceso de transición que atraviesa la FID peruana en términos de la implementación de la reforma. En ese sentido, las propuestas que se planteen para la mejora de la FID peruana deben ser entendidas como fortalecimiento del proceso de reforma y no como una modificación radical de los fundamentos que están a la base de la propuesta.
2. Respecto a la reforma de la FID, como recoge el informe del CNE elaborado por la consultora Patricia Andrade (2022), hay tres ejes que la constituyen: el Modelo de Servicio Educativo de las instituciones de formación, el Licenciamiento, y la implementación de los Diseños Curriculares Básicos Nacionales. Esta reforma se inició en el año 2016, en el marco de la aprobación de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, Ley 30512, y en el camino ha enfrentado diversos obstáculos para su plena implementación, incluyendo las dificultades derivadas de la pandemia. Asimismo, las instituciones -sean institutos o escuelas- tienen diversos puntos de partida en cuanto a sus recursos institucionales para llevar adelante la reforma a cabalidad, lo que determina un escenario muy heterogéneo.

En ese sentido, es necesario evaluar el avance de la implementación de la reforma en las propias instituciones, para lo cual pueden ser un referente el análisis realizado y las categorías utilizadas en el referido estudio cualitativo (Andrade, 2022), y, por supuesto, el avance en el proceso de Licenciamiento (teniendo en cuenta que esté sujeto a un cronograma establecido por el Ministerio de Educación, y por lo tanto no depende exclusivamente de la iniciativa de las instituciones para licenciarse), así como otros insumos con los que cuenta el Ministerio de Educación a partir de sus procesos de monitoreo. Sincerrar el estado de avance de las instituciones es un punto de partida necesario para identificar las dimensiones de apoyo que requieren las instituciones para continuar el proceso de reforma, entendido en su complejidad, y desde una perspectiva de autonomía institucional.

3. En este marco general, resulta deseable apostar por una lógica de transición, que apunte en el largo plazo a fortalecer la autonomía de las instituciones, promoviendo la calidad a partir de la autoevaluación y reflexión sobre la gestión institucional y los procesos formativos. Esto, en última instancia, debería apuntar a la elaboración de planes de mejora pertinentes al contexto y realidad de las instituciones. Como puede verse en el estudio sobre buenas prácticas de las instituciones (Andrade, 2022), estas enfatizan o demandan el mayor desarrollo de algunas dimensiones de la formación en función a las necesidades de su entorno, como en el caso de la institución EIB. En este sentido, la aspiración de largo plazo es que las instituciones pueden diseñar una propuesta formativa ajustada a sus necesidades, sobre la base de referente curriculares comunes, pero con el dominio suficiente como para hacer adecuaciones pertinentes que incorporen los enfoques pedagógicos por los que apuesta el sistema nacional y garanticen el logro del perfil de egreso.

Esta apuesta de largo plazo supone impulsar una mirada progresiva, en la que el actual proceso de licenciamiento se constituya en una oportunidad para reflexionar sobre la propia práctica, los recursos de los que se dispone y también los marcos referenciales que propone el sistema (MSE, DCBN articulado al MBDD) y construir a partir de ahí una propuesta conjunta. En este sentido, es interesante que en el referido estudio los actores de IESP y EESP valoren el desafío del Licenciamiento también como una oportunidad para replantear sus propuestas institucionales, por lo que las experiencias mismas del proceso emprendido por las instituciones deberían ser aprovechadas como insumos para perfilar prácticas de autoevaluación institucional.

4. La mirada progresiva requiere plantear propuestas o mejoras desde una lógica prospectiva de largo plazo; es decir, apostar por hitos de fortalecimiento de la gestión institucional, que se constituyan en una *visión* de la FID para el largo plazo, definida entre otras cosas por el hecho de que las instituciones vayan ganando autonomía en la gestión de sus procesos. Esta mirada prospectiva puede ser un orientador de la política de FID, incluso si de por medio hay un conjunto de supuestos que en el camino deben resolverse. Un primer hito podría corresponder al momento actual, constituido por la primera experiencia de Licenciamiento por la que están atravesando o van a atravesar las instituciones (considerando que ya ha sido publicada la RVM 103-2022-MINEDU y con ello se retoma el proceso de licenciamiento trunco). Este primer hito supone una lógica de evaluación externa (en este caso a cargo del Minedu), que busca asegurar el cumplimiento de un conjunto de criterios vinculados a las condiciones básicas de calidad. Asimismo, hay que tener en cuenta que este primer proceso constituye el paso de los IESP a las EESP, por lo que a la base deberían darse transformaciones cualitativas de la propuesta institucional que por definición resultan exigentes.

Un segundo hito correspondería a la consolidación de los proyectos institucionales en el marco de las condiciones básicas de calidad; es decir, su consolidación como Escuelas de Educación Superior Pedagógica. Sin embargo, este proceso de consolidación debería ir acompañado de un mejoramiento del proyecto institucional desde las apuestas específicas de cada contexto educativo. En este sentido, en este segundo hito ya no debería primar la lógica de evaluación externa, sino la lógica de autoevaluación de cara a una mejora permanente de la propuesta institucional.

En términos del licenciamiento, en función a los cronogramas de cada institución este segundo hito se daría en paralelo a procesos de revalidación de las licencias (según lo establece la Ley 30512, requeridos cada 6 años). Sin embargo, para instituciones fortalecidas y consolidadas en su autonomía, este segundo hito no debería constituir un proceso exigente de supervisión externa, sino más bien la reconfirmación de que las instituciones operan sobre condiciones básicas de calidad. El logro de estas condiciones no sería el norte o la meta de las instituciones, sino simplemente el piso común que da paso a un proyecto institucional construido sobre la base de la identidad específica de cada institución. Esto requiere una revisión de las CBC para los procesos de revalidación de licenciamiento, de modo que estas no impacten en aspectos críticos, propios de la propuesta formativa como tal, que deberían estar predominantemente en el terreno del proyecto institucional construido por la comunidad educativa.

El tercer hito correspondería a la consolidación de las EESP como instituciones autónomas con proyectos propios construidos sobre bases compartidas, pero pertinentes para los contextos y necesidades específicas. Esto supondría evaluar el relanzamiento de procesos de acreditación voluntarios que permitan identificar instituciones de alta calidad que se consolidan sobre la base de sus apuestas institucionales, y que al ser acreditadas podrían constituirse en referentes territoriales y modelos pedagógicos y de gestión para la mejora de otras instituciones. En esta lógica, el Licenciamiento constituiría el aseguramiento de condiciones básicas desde la lógica de evaluación externa, apuntando al aseguramiento de un piso mínimo, pero evitando que se convierta en la razón de ser de las instituciones. Por su parte, la acreditación apuntaría al reconocimiento de proyectos institucionales construidos autónomamente que se consolidan como referentes para una mejora articulada de la institucionalidad de la FID.

5. Lo anterior tiene un conjunto de supuestos, que incluyen el fortalecimiento (en realidad, la implementación efectiva) de la carrera docente, la mejora de las condiciones laborales y el incremento de las remuneraciones. Sin embargo, en este caso, queremos concentrarnos en dos supuestos que atañen a la oferta formativa y al acompañamiento de estos procesos desde el Ministerio de Educación. En primer lugar, se requiere llevar a cabo un proceso de optimización de la oferta formativa, identificando la oferta que se requiere en función a la demanda real, definida con enfoque territorial y enfoque de atención a la diversidad. Como sabemos, la escasez de docentes en el Perú afecta principalmente a zonas vulnerables y complejas (rural, EIB, VRAEM, frontera), por lo que se requiere impulsar desde la FID la formación de docentes que respondan a esa necesidad. El mapa completo de la oferta real requerida por el sistema les daría sentido a los proyectos institucionales de las EESP en una lógica de pertinencia y de respuesta a las necesidades del sistema, ofreciéndoles un referente para la construcción de sus proyectos institucionales.

Un segundo supuesto es que los procesos de transformación de las instituciones deben ser promovidos por el Ministerio de Educación, en una lógica de acompañamiento más que de



supervisión. Como puede verse en el estudio de prácticas de las IESP y EESP, los actores de las instituciones manifiestan valorar varios aspectos del cambio curricular; sin embargo, también ponen en evidencia dificultades para apropiarse de los enfoques y fundamentos que se encuentran a la base. Esto supone un acompañamiento y una consolidación de los procesos formativos de los formadores, para consolidar gradualmente el tránsito hacia EESP efectivamente autónomas. A su vez, esto supone priorizar desde el ministerio las acciones de acompañamiento sobre otras.

### **Sobre el fortalecimiento de la gestión de la FID desde el Ministerio de Educación**

6. El planteamiento de una tarea como la delineada requiere fortalecer las condiciones operativas de la entidad responsable de la FID en el Ministerio de Educación, en este caso - con el ROF vigente hasta el momento- la DIFOID. La experiencia analizada en los países seleccionados para el estudio no subraya que la gestión de la formación deba llevarse a cabo desde una entidad autónoma al propio ministerio, pero sí sugiere que es necesario fortalecer a la entidad que tenga esta responsabilidad en términos de conformación de equipos, margen de acción para la toma de decisiones técnicas y, sobre todo, especialización en la tarea formativa (a su vez esto requiere en condiciones ideales incrementar el presupuesto). Acá tomamos como referente sobre todo la experiencia argentina, que supone la gestión de un sistema de grandes dimensiones con una lógica de articulación territorial muy demandante<sup>5</sup>. Al INFoD se le atribuyeron funciones exclusivas para la formación y se le confirió la posibilidad, lo que supuso la conformación de un equipo altamente especializado, que inició funciones a partir del diagnóstico elaborado por una comisión del más alto nivel en el sector educación. En este sentido, se requiere promover el posicionamiento de la FID como un tema de la más alta prioridad en la alta dirección del Minedu, para favorecer el fortalecimiento de la entidad responsable de la formación, pero también para promover que las más importantes plataformas y expertos en formación con los que cuenta el país se pongan a disposición de una agenda nacional, sustentada en la urgencia que reviste la formación de nuevos profesores para la mejora del sistema formativo.
7. El fortalecimiento de la DIFOID -o de la entidad que la reemplace en el marco de la LOF aprobada en el 2021- supone fortalecer a los propios equipos ministeriales para llevar a cabo el acompañamiento de las instituciones de formación, con énfasis en la transformación del modelo de servicio educativo y en la implementación curricular. Asimismo, de cara a la promoción de una gestión descentralizada, requiere una atención con enfoque territorial que vaya más allá de las asistencias técnicas regulares, y que promueva más bien la consolidación de liderazgos territoriales basados en la comprensión de los fundamentos y apuestas sobre los que se basa la reforma de la FID.
8. Asimismo, el fortalecimiento de la DIFOID supone mantener una mirada articulada con respecto a la formación continua. En la experiencia de los países analizados, si bien hay

---

<sup>5</sup> Para este punto, es difícil asemejar la experiencia chilena a la peruana, en la medida que su oferta formativa se brinda exclusivamente desde las universidades, las que gestionan sus procesos formativos (incluyendo la formación de los formadores) en el marco de su autonomía. La experiencia colombiana, si bien incluye la gestión de las ENS, no es comparable a la argentina en volumen (137 instituciones en contraste con las 1563 del sistema argentino), pero además porque los egresados de las ENS representa un porcentaje menor de los docentes en servicio. Esto no quiere decir, por supuesto, que su relevancia sea menor (más bien es de mucha importancia porque se concentran en zonas rurales), pero en términos de la gestión, el desafío en Argentina es mucho más demandante.

entidades o divisiones dentro de estas que enfatizan la FID y la formación en servicio o formación continua respectivamente, distinguiendo los énfasis que requiere cada una, hay una lógica articulada basada en el mantenimiento de un liderazgo transversal o común a ambas etapas de la formación. Es el caso del CPEIP y del INFoD, cuyos cargos más altos (director y director ejecutivo, respectivamente) tienen bajo su responsabilidad la articulación de ambas etapas de la formación, y toman decisiones sobre la base de criterios comunes que fortalezcan una lógica de formación continua.

En este sentido, un desafío que se presenta frente a la aparente separación de la FID y la formación en servicio bajo la nuevo LOF es mantener los canales de articulación que permitan gestionar los procesos formativos con un enfoque de continuidad. Si estos canales de articulación no se pueden garantizar, se tendría que evaluar la unificación de ambas etapas de la formación en la nueva dependencia del viceministerio de educación superior (Ley 31224) encargada de la FID.

En cualquier caso, el fortalecimiento de la gestión de la actual DIFOID o de la dependencia que le suceda exige concentrar los esfuerzos en las tareas de optimización de la oferta formativa y de acompañamiento al fortalecimiento y logro de la autonomía de las instituciones. Esto supone priorizar estas tareas, lo que lleva a la discusión sobre el diseño institucional, específicamente con respecto al Licenciamiento.

### Sobre los procesos de Licenciamiento

9. Con respecto al Licenciamiento, se requiere evaluar el traslado de los procesos de evaluación de CBC y la aprobación de las mismas a otra entidad distinta al Ministerio de Educación (en la actualidad, concretamente en las competencias de la DIFOID). En la experiencia de los países analizados, particularmente en Chile y Colombia, los procesos análogos o equivalentes al licenciamiento son llevados a cabo por entidades distintas a las que tienen como tarea principal promover el fortalecimiento institucional y la mejora de las propuestas formativas. En este sentido, es deseable que estos procesos estén en manos de una entidad especializada, que asuma plenamente el enfoque de la “evaluación externa”, sin entrar en conflicto con la lógica de promoción de la calidad desde la autonomía de las instituciones.

Al respecto, no hay que subestimar el impacto que tiene en las propias instituciones formadoras el hecho de que una misma entidad asuma al mismo tiempo el fortalecimiento de las instituciones que regula y la implementación de una evaluación como la que corresponde a las CBC, mezclando desde la perspectiva de la gestión las lógicas de supervisión/evaluación y de acompañamiento/asistencia técnica. Asimismo, la transferencia del licenciamiento a otra entidad, permitiría al ministerio concentrarse y priorizar el fortalecimiento de las instituciones y la implementación de la reforma, con un proyecto de largo plazo que apueste por la autonomía de las instituciones.

10. Sobre la entidad que podría asumir los procesos de evaluación, se requiere una evaluación de competencias y un análisis de los marcos legales para definir las características y requerimiento que debería tener la entidad. La SUNEDU aparece como la alternativa más inmediata para asumir esta responsabilidad, teniendo en cuenta las funciones que desempeña y la experiencia acumulada en tanto sistema experto. Sin embargo, se requeriría revisar la fórmula legal o las modificaciones normativas que habilitarían a la SUNEDU para licenciar a los

IESP, teniendo en cuenta que se trata de dos marcos legales distintos: el de la Ley Universitaria y el de la Ley de institutos y escuelas de educación superior.

11. Al mismo tiempo, una eventual transferencia de las tareas de licenciamiento de IESPs a la SUNEDU requiere impulsar un debate respecto a la articulación del ámbito universitario y el de los IESP y EESP, lo que incluye debatir las diferencias y especialidades de cada formación. Esta distinción es relevante para el licenciamiento, en la medida que la SUNEDU tiene el encargo de licenciar las carreras de educación, en tanto carrera priorizada en el marco de la Ley Universitaria (aspecto que ha quedado en suspenso en el marco del proyecto impulsado por el congreso respecto a la modificatoria de dicha ley, y que de aprobarse determinaría la desaparición de esta prerrogativa para licenciar programas, además de instituciones).

Desde este punto de vista, se requiere debatir los modelos de licenciamiento y establecer las distinciones que correspondan. Desde nuestra perspectiva, y a la luz del análisis de los sistemas FID en los países seleccionados, no es posible asimilar sin más las instituciones universitarias y los institutos o escuelas, pues eso implicaría desconocer la historia, así como las trayectorias y tradiciones que están a la base de ambos tipos de instituciones. Eso conduce al marco más amplio de la articulación entre universidades y EESP, que constituye uno de los desafíos a los que se enfrentan Argentina o Colombia, a diferencia de Chile, cuya oferta formativa depende exclusivamente de las universidades.

### **Sobre la articulación entre universidades e institutos y escuelas de educación superior.**

12. Es necesario impulsar un proceso de articulación entre el ámbito universitario y el de los IESP y EESP, que contribuya a alinear los fines educativos, y los enfoques que sustentan ambos tipos de formación. Al mismo tiempo, esto supone reconocer que se trata de dos tradiciones distintas que dan lugar a proyectos diferenciados, y que pueden potenciarse a partir de sus particularidades. A partir de las experiencias analizadas, no es recomendable apostar por la desaparición de los IESP y EESP o su absorción por las universidades. Hay que tener en cuenta que el caso chileno es singular, y que la desaparición de las Escuelas Normales en las décadas de los setenta y ochenta se dio en el marco de la dictadura militar, en un contexto altamente politizado que percibía al magisterio como un opositor del régimen. Posteriormente, además de las universidades, los Institutos Profesionales continuaron ofreciendo formación docente, con una cobertura de la matrícula cercana al 20% hacia mediados de la década del 2010. Sin embargo, en el contexto de la nueva Ley de Desarrollo Profesional Docente y del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, se optó por restringir la formación exclusivamente a las universidades.
13. El caso peruano es distinto, entre otras razones porque la matrícula de IESP y EESP representa un porcentaje mucho mayor de la matrícula total de estudiantes de educación, y permite atender un porcentaje muy alto de la matrícula de Primaria y de Inicial, así como formaciones especializadas como la de EIB, clave para atender los ámbitos rurales y las IIEE EIB. Por ello, la articulación debe darse promoviendo el aprendizaje colaborativo entre las experiencias de ambos tipos de instituciones a partir de su especificidad. Al mismo tiempo, como se ha mencionado con respecto al Licenciamiento, para efectos de la evaluación, es necesario distinguir los aspectos que diferencian cada caso.
14. En la lógica de articulación, un elemento clave que se puede resaltar en el caso de las IESP y EESP es el potencial que pueden tener para constituirse como espacios idóneos para la

reflexión y discusión sobre la identidad docente y la reflexión sobre la práctica docente. En esta línea, al mismo tiempo, uno de los aspectos que debe ser impulsado por el Ministerio de Educación es la transformación de lo que la literatura reconoce como la “gramática escolar”; es decir, las estructuras, reglas y prácticas que organizan la instrucción (Elías, 2015), pues uno de los aspectos que podría interferir en la transformación de los procesos formativos es la persistencia de unas prácticas institucionales excesivamente *escolarizadas*, asociadas con enfoques pedagógicos que no promueven la autonomía y construcción del aprendizaje por parte de los estudiantes. En este caso, la articulación con el ámbito universitario constituye una oportunidad para recuperar las potenciales de la tradición de los IESP y EESP, pero también para remirar críticamente prácticas culturales que pueden afectar la transformación hacia la condición de instituciones reconocidas por su autonomía y capacidad de mejora continua.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguerrondo, Inés (2002). *La escuela del futuro: Cómo piensan las escuelas que innovan*. Buenos Aires, Papers Editores.

Aguirre, Jonathan (2018). *Las políticas nacionales de formación docente en Argentina. El proyecto polos de desarrollo desde una investigación biográfico-narrativa*. Universidad Nacional de Mar del Plata- CIMED- CONICET

Aguirre, J. (2017). Voces territorializadas y sentidos vitales de una política pública innovadora en la formación docente argentina. *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, Vol. 8(1). 253 – 266.

Alliaud, A. (2013). *La formación docente en Argentina. Aproximación a un análisis político de la situación*. En: *Itinerarios Educativos 6 - 6 (2012-2013)*.

Alliaud, A. y L. Vezub (2014). *La formación inicial y continua de los docentes en los países del MERCOSUR. Problemas comunes, estructuras y desarrollos diversos*. En: *Cuadernos de Investigación Educativa*, Vol. 5, No 20, 2014, Montevideo (Uruguay),31-46

Andrade, P. (2022). *Informe final de síntesis y elaboración de conclusiones y recomendaciones sobre buenas prácticas e innovaciones para contribuir al fortalecimiento del proceso de reforma de la FID en institutos y escuelas de formación profesional de docentes*. Informe de servicio realizado por encargo del Consejo Nacional de Educación.

Arias, H. et al. (2018). *Entre las exigencias de calidad y las condiciones de desigualdad. Formación inicial de profesores en Colombia*. Bogota: Universidad Pedagógica Nacional, Colciencias.

Ávalos, B. (2014). *La formación inicial docente en Chile: Tensiones entre políticas de apoyo y control*. En: *Estudios Pedagógicos*, vol. XL, Número Especial 1: 11-28, 2014

Bayona, H. (2022). *Repensarse la carrera docente debe ser uno de los focos del nuevo gobierno*. Portal web La Silla Vacía. Artículo de opinión: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/repensarse-la-carrera-docente-debe-ser-uno-de-los-focos-del-nuevo-gobierno/>

Bertoni, E. et al. (2020). *El problema de la escasez de docentes en Latinoamérica y las políticas para enfrentarlo*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bolívar, R. (2019). *Investigar la práctica pedagógica en la formación inicial de maestros*. En: *Pedagogía y Saberes* No. 51. Universidad Pedagógica Nacional Facultad de Educación. 2019. pp. 9–22

Bruns, B., y Luque, J. (2014). *Resumen. Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Grupo del Banco Mundial.

Bruns, B., y Luque, J. (2015). Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Grupo del Banco Mundial.

Cappellacci, Inés y Molinari, Andrea (2021). Currículum, evaluación y acreditación en la formación docente. Un análisis de los Planes Nacionales de Argentina. En: Itinerarios educativos, núm. 15, e0011, 2021. Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

Consejo Nacional de Educación (2020). Proyecto Educativo Nacional PEN 2036. El reto de la ciudadanía plena.

Consejo Nacional de Educación (2021). Proyecto Educativo Nacional al 2021. Balance y recomendaciones 2018-2020.

CPEIP (1997). *El CPEIP y la educación*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Cox, C., Meckes, L., & Bascopé, M. (2011). La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década del 2000: velocidad del mercado y parsimonia de las políticas. Pensamiento Educativo. Revista De Investigación Educativa Latinoamericana, 46(1), 205-245.

Cuenca, R. (2022). Procesos políticos y cambios educativos en América Latina: una cuestión estructural. Lima, IEP. (Documento de Trabajo, 288. Educación, 25)

Davini, María Cristina Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina: Informe final / María Cristina Davini. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2015. Libro digital, PDF

Donoso, F. y Ruffinelli, A. (2020) ¿Hacia una Formación Inicial Docente de calidad?: La Evaluación Nacional Diagnóstica en las voces de actores partícipes del proceso de redacción e implementación de la Ley 20.903

Elías, M. (2015). La cultura escolar: aproximación a un concepto complejo. En: Revista Electrónica Educare 409-4258 Vol. 19(2) Mayo-Agosto, 2015: 285-301

Fleitas, Dolores. (2015) Evaluación integral de la formación docente, evaluación de estudiantes 2013-2015 : Memoria Técnica /... [et al.] ; editado por Laura Pico. - 1a ed. . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Educación de la Nación, 2015. Libro digital, PDF

Frechtel, M. (2021). Formación docente en alfabetización inicial en los inicios de siglo: Sentidos en disputa en la producción de políticas públicas. En: Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación, Año 17, Nro. 16, vol. 2, Julio a Diciembre de 2021. Páginas 154-162.

Gautier, E. (2007). "Educación de calidad. Comentarios a la nueva propuesta de OREALC/UNESCO". Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambios en Educación, 5(3): 29-35.

Jiménez Becerra, Absalón. "Políticas de formación docente en Colombia, 1976-2018". Revista Historia de la Educación Colombiana. Vol. 23 No 23 (2019):  
DOI: <https://doi.org/10.22267/rhec.192323.63>

Montes, J.; Ramos; Casarrubias. (2017). La formación de maestros en Colombia: alcances y limitaciones

Nuñez, I. (2010). Escuelas Normales. Una historia larga y sorprendente. Chile (1842-1973). En: Revista Pensamiento Educativo, Vols. 46-47, 2010, pp. 133-150

Tenti, E. (1987) Consideraciones metodológicas sobre la calidad de la educación, Colección Cuadernos de Cultura Pedagógica, Serie Investigación Educativa No. 1. México: Universidad Pedagógica Nacional.

UNESCO (2015). Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la Realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Incheon, Corea del Norte: Unesco.

UNESCO (2014). Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual. OREALC Santiago, Estrategia Regional para Docentes.

Vaillant, D. y Manso, J. (2022) Formación inicial y carrera docente en América Latina: una mirada global y regional. En: Ciencia y Educación, Vol. 6, No. 1, enero-abril, 2022.

Vaillant, D. (2019). Formación Inicial del profesorado de Educación secundaria en América Latina- Dilemas y desafíos. En: Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado. Vol. 23, No. 3 (Julio-Septiembre 2019)

Vaillant, D. (2018). *Estudio exploratorio sobre modelos organizacionales y pedagógicos de instituciones dedicadas a la formación docente inicial. Un análisis en clave comparada*. Ministerio de Educación Argentina, IIPE-UNESCO Buenos Aires

Vezub, L. (2016). Los saberes docentes en la formación inicial. La perspectiva de los formadores. En: Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana 2016, 53(1), 1-14

Vitarelli, M. (2012) La formación docente inicial y continua en Argentina. Un sistema en movimiento.

## ANEXO

### FUNCIONARIOS Y EXPERTOS ENTREVISTADOS POR PAÍS

Como se precisó en el informe anterior, en la medida de lo posible se buscó equilibrar las perspectivas o enfoques de las fuentes. Con relación a las entrevistas, se buscó incluir tanto a expertos o miembros de la academia como a funcionarios estatales. En el caso de Argentina, se ha entrevistado a tres docentes e investigadoras (dos de las cuales han sido anteriormente funcionarias del Estado), así como a una funcionaria que ocupa actualmente el cargo de mayor responsabilidad respecto a la formación docente. Todas ellas pertenecen a gobiernos de corte kichnerista, cuyo enfoque respecto a la formación define el diseño actual de la FID en el país, y contrasta más bien con las políticas que se buscó implementar durante la gestión macrista (2015-2019). Desde el punto de vista del estudio, esto no resulta problemático, pues el propósito principal ha sido identificar los fundamentos y características de la arquitectura vigente. Adicionalmente, se entrevistó a una funcionaria de una unidad ajena a la formación docente, lo que permitió recoger información general y contar con un marco referencial amplio sobre la política educativa argentina.

En el caso de Chile, se entrevistó a cuatro funcionarios del actual gobierno, representantes de las entidades más relevantes para la FID (entre estas entidades, únicamente no está representado el Consejo Nacional de Educación) y a dos académicos que han investigado ampliamente la formación inicial en su país. Algunos de los funcionarios entrevistados sostienen una mirada crítica del diseño actual, desde enfoques distintos a los que han sido hegemónicos en la formación reciente, aunque siempre con una aproximación ponderada, que valora aspectos del diseño actual y plantea algunos aspectos de mejora. Por otro lado, la perspectiva de los investigadores permitió contar con una mirada panorámica y matizada de la política de formación. Es necesario señalar, asimismo, que ambos expertos han sido parte en su momento de entidades estatales o equipos que han implementado políticas de formación inicial bajo el paradigma de aseguramiento de la calidad.

Finalmente, en el caso de Colombia, se han sostenido entrevistas con un académico y dos funcionarios estatales. En el primer caso, se trata del rector de la Universidad Pedagógica Nacional, el cual sostiene una mirada crítica frente a la política de formación vigente en la actualidad. En el caso de los representantes estatales, se trata de funcionarios de carrera, que desempeñan cargos en las entidades vinculadas al aseguramiento de la calidad de la educación superior, ámbito en el que se insertan los programas de educación de las universidades. Es importante precisar que no se trata de altos cargos designados recientemente, por lo que su perspectiva corresponde al diseño institucional vigente hasta la actualidad, pero que eventualmente podría tener modificaciones en el marco del proceso de transición política que atraviesa Colombia.

Se lista a continuación a las personas entrevistadas:



Recomendaciones y conclusiones sobre el diseño institucional de la Formación Inicial de Docentes en cuatro países

No.	ARGENTINA	Perfil predominante			Institución	Cargo	Fecha entrevista
		Funcionario estatal	Académico Investigador	Directivo / Docente Ed. Superior			
1	Paula Pogré		X	X	Universidad Nacional General Sarmiento	Docente / Investigadora	22.08
2	Lorena Landeo	X	X		Ministerio de Educación de la C.A.B.A.	Coordinadora Área Evaluación	22.08
3	Andrea Molinari	X (Ex)	X	X	Universidad Pedagógica Nacional	Docente / Investigadora	07.09
4	Graciela Lombardi	X (Ex)		X	Universidad Nacional General Sarmiento	Docente / Investigadora	09.09
5	Verónica Piovani	X		X	Instituto Nacional de Formación Docente	Directora Ejecutiva	20.09
No.	CHILE	Perfil predominante			Institución	Cargo	Fecha entrevista
		Funcionario estatal	Académico Investigador	Directivo / Docente Ed. Superior			
6	Lorena Meckes	X (Ex)	X		Instituto MIDE - Universidad Católica	Coordinadora del Área Internacional	18.08
7	Erika Castillo	X		X	Comisión Nacional de Acreditación	Vicepresidenta	22.09
8	Thomas Griggs	X	X		Jefe de la División de Educación Universitaria	Ministerio de Educación de Chile	22.09
9	Lilia Concha	X		X	CPEIP	Directora	27.09
10	Mauricio Nercellas	X		X		Jefe de Gabinete	

Recomendaciones y conclusiones sobre el diseño institucional de la Formación Inicial  
de Docentes en cuatro países

11	Cristián Cox	X (Ex)	X	X	Universidad Diego Portales	Profesor titular / Investigador	29.09
No.	COLOMBIA	Perfil predominante			Institución	Cargo	Fecha entrevista
		Funcionario estatal	Académico Investigador	Directivo / Docente Ed. Superior			
12	Alejandro Álvarez		X	X	Universidad Pedagógica Nacional (Bogotá)	Rector	23.09
13	Emanuel Enríquez	X			Ministerio de Educación Nacional de Colombia	Asesor Legal de la Dirección de la Calidad para la Educación Superior	25.10
14	Shirley Sánchez	X				Asesora Legal de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.	
--	Claudia Pedraza*	X			Ministerio de Educación Nacional de Colombia	Coordinadora de la Subdirección de Fomento de Competencias.	18.10

\*Se incluye a esta funcionaria a pesar de que con ella solo fue posible sostener un intercambio breve por falta de disponibilidad de tiempo por su parte. Sin embargo, a través de su gestión se coordinaron entrevistas con los demás funcionarios.

