



UARM

Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya



unesco

Cátedra en Políticas Educativas
y Agenda 2030

Artículo

DISEÑADA PARA OTRA COSA:

OBEDIENCIA,
CULTURA AUTORITARIA
Y DESAFÍO DEL
LIDERAZGO DEMOCRÁTICO
EN LA ESCUELA PERUANA



Por: Ander Alonso - Pastor, Derek Osain y Teresa Mayurí



OBSERVATORIO DE LA
EDUCACIÓN PERUANA



La escuela no solo debe enseñar sobre la democracia, sino practicarla (UNESCO & OEI, 2025).

Foto: MINEDU

El [Informe GEM ALC 2024-25](#), Liderar para la democracia, formula una tesis que se ha vuelto recurrente en las políticas educativas regionales: la escuela no solo debe enseñar sobre la democracia, sino practicarla ([UNESCO & OEI, 2025](#)). En ese sentido, el liderazgo distribuido, entendido como la redistribución del poder de decisión entre directores, docentes, estudiantes y familias, se presenta como el mecanismo central de esa transformación. En el Perú, esta aspiración se enfrenta a obstáculos que los análisis de política educativa suelen atribuir a problemas de implementación: falta de formación directiva, escasa autonomía escolar, carga administrativa excesiva. Estos diagnósticos son correctos, pero insuficientes.

Lo que la evidencia histórica y empírica disponible sugiere es algo más estructural: la escuela peruana no fue diseñada para producir ciudadanía democrática. Fue diseñada, como la mayor parte de los sistemas educativos masivos, para producir obediencia. Esa función original no desapareció con las reformas curriculares ni con los marcos normativos que

invocan la participación y la convivencia democrática; persiste, reproducida en rituales cotidianos, en la organización jerárquica del aula, en la formación de los docentes y en la arquitectura institucional del sistema. Proponer el liderazgo distribuido como horizonte sin atender esa capa más profunda equivale a prescribir sin habilitar.

Este artículo propone una lectura crítica del debate sobre liderazgo democrático en la escuela peruana desde tres ejes articulados. Primero, recupera el argumento histórico-comparado sobre los orígenes del sistema educativo masivo y su función primaria de control social. Segundo, examina cómo la cultura escolar autoritaria en el Perú no es un residuo del pasado sino la expresión de un diseño político que se reproduce con relativa independencia de los cambios normativos. Tercero, analiza qué significa proponer el liderazgo distribuido en ese contexto y qué condiciones, que van más allá de la formación directiva, harían posible que esa propuesta se sostenga.



Los sistemas educativos masivos no surgieron para educar a los pobres, sino para controlarlos.

Foto: MINEDU

Una institución diseñada para obedecer

El argumento más desestabilizador que ofrece la historiografía comparada reciente para los debates de política educativa contemporáneos es también el más necesario: los sistemas educativos masivos no se expandieron porque las élites gobernantes quisieran educar a los pobres, se expandieron porque querían controlarlos. La evidencia histórica, reunida a partir de debates parlamentarios, leyes educativas fundacionales y análisis de currículos en veinticinco países de Europa y América Latina desde el siglo XIX, muestra que el objetivo primario de la educación primaria universal fue moral y político antes que económico o igualitario: inculcar en los niños obediencia a la ley, respeto a la autoridad y disposiciones de orden que redujeran la probabilidad de conflicto social (Paglayan, 2024). La educación masiva precedió a la industrialización en la mayoría de los casos estudiados, lo que invalida la hipótesis del capital humano como motor de su expansión. Lo que impulsó a los gobiernos a crear sistemas educativos centralizados fue, de manera consistente, el miedo a la revuelta interna.



Foto: MINEDU

Esta función no era un subtexto disimulado. Los currículos nacionales de la época la enunciaban con transparencia: las escuelas debían formar sujetos que interiorizaran la obediencia a las normas, el respeto a la autoridad y la disciplina como virtud. El currículo oculto, como concepto, captura ese mismo fenómeno: el conjunto de normas, valores y disposiciones que las escuelas transmiten sin declararlo, a través de las rutinas, las expectativas, la organización del tiempo

y las relaciones de autoridad del día a día, con independencia de lo que el programa formal establece ([García & De Lissovoy, 2013](#); [Orón Semper & Blasco, 2018](#)). La brecha entre el currículo diseñado y el currículo en acción revela lo que la escuela comunica, por debajo del discurso pedagógico, sobre qué es lo que realmente importa ([Orón Semper & Blasco, 2018](#)). La paciencia, la espera, la aceptación de la evaluación externa y la naturalización de la jerarquía se aprenden en el aula con tanta eficacia como la lectoescritura, y con frecuencia antes. La dimensión más relevante para este argumento es la cívica: el modo en que los colegios desarrollan, enseñan e imponen sus propias normas de convivencia constituye un currículo cívico informal que suele producir el efecto contrario al que el currículo explícito se propone, enseñando a los estudiantes a cuestionar poco, a no participar y a relacionarse con la autoridad desde la aquiescencia antes que desde la deliberación ([Schimmel, 2003](#)).

El caso peruano ilustra con particular claridad cómo esa función persiste en contextos democráticos contemporáneos. Entre 1980 y 2000, el conflicto armado interno dejó casi setenta mil muertos y destruyó la presencia estatal en extensas zonas rurales. La [Comisión de la Verdad y Reconciliación](#), al concluir su trabajo en 2003, incluyó la educación entre sus recomendaciones centrales: la escuela debía recuperar la presencia del Estado en el territorio, fortalecer la educación moral y formar ciudadanos comprometidos con la paz y el respeto a la autoridad ([CVR, 2003](#)). La lógica que orienta esa recomendación, usar la escuela para consolidar el control estatal sobre territorios y poblaciones que habían sido escenario de conflicto, replica punto por punto la lógica que [Paglayan \(2024\)](#) identifica como el motor histórico de la expansión educativa en el siglo XIX.

El gobierno tradujo esas recomendaciones en dos medidas: ampliar la cobertura escolar, con énfasis en las provincias donde el conflicto había sido más intenso, y reformar el currículo. La Ley General de Educación de 2003 declaró la cultura de paz y la formación ciudadana como metas educativas explícitas. El currículo aprobado en 2005 introdujo, por primera vez, elementos explícitamente participativos, bajo el argumento de que la inmersión en una cultura educativa democrática prepararía a los estudiantes para ejercer una ciudadanía activa. Sin embargo, ese enfoque participativo no tuvo posibilidad de prosperar. La cultura escolar autoritaria, caracterizada por la inculcación de obediencia a las normas y por la tendencia docente a dar órdenes sin promover el cuestionamiento crítico, permaneció “pervasiva” en las escuelas peruanas pese al cambio curricular ([Frisancho & Reátegui, 2009](#)).



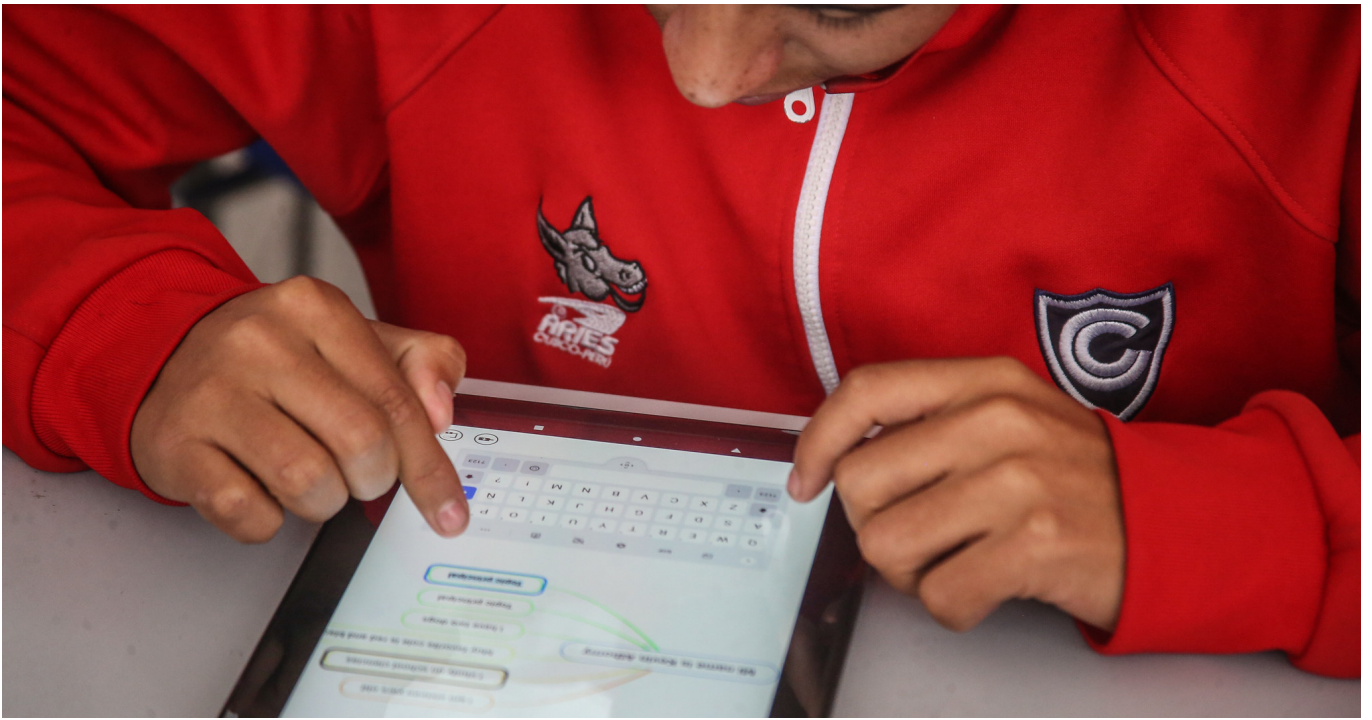


Foto: MINEDU

El Ministerio introdujo el nuevo currículo sin capacitar a los docentes para implementarlo; los maestros recurrieron al único enfoque pedagógico que conocían. El gobierno, además, aprobó legislación que criminalizaba la justificación de actividades de los grupos insurgentes, lo que desincentivó la deliberación y el pensamiento crítico en el aula (Paglayan, 2024).



Foto: MINEDU

La persistencia de la cultura escolar autoritaria fue especialmente pronunciada en Ayacucho y Apurímac, las regiones que habían sido el epicentro del conflicto. Entrevistas con docentes de primaria en ambos departamentos revelaron que la noción de ciudadanía dominante entre ellos enfatizaba el cumplimiento de deberes sobre el ejercicio de derechos; la disciplina era considerada el valor transversal que garantizaba ese cumplimiento. Un buen estudiante, según los propios maestros, es quien respeta, cumple, convive y obedece, no quien cuestiona, delibera o reclama ([Frisancho & Reátegui, 2009](#)).

La política que sostiene la cultura

Reducir la persistencia de la cultura escolar autoritaria a un problema de formación docente o de diseño curricular equivale a tratar como error de implementación lo que es, en realidad, coherencia sistémica. La escuela no reproduce la relación jerárquica Estado-ciudadano porque sus maestros no han recibido suficiente capacitación en metodologías participativas. La reproduce porque esa relación es la forma natural que la institución asume cuando opera según su lógica interna, una lógica diseñada para ese propósito que ninguna reforma curricular ha sustituido con una lógica alternativa equivalente.

La educación es, en toda regla, una empresa política (Kassimeris & Vryonides, 2012; [Osain, 2024](#)). Entenderla como tal implica reconocer que no opera en un vacío neutro de gestión técnica sino en una estructura, una polity, que determina quiénes toman decisiones, qué intereses se representan y qué tipo de sujeto se busca formar. Las políticas educativas son la materialización de esa estructura en acciones coordinadas; y la política es el proceso contencioso por el que distintos actores compiten por definir el contenido, la forma y el objetivo de esas políticas ([Hajer, 2003](#); [Osain, 2024](#)). Ignorar esas dimensiones y tratar la educación como un asunto exclusivamente pedagógico-técnico no la despolitiza: la deja a merced de los sentidos comunes ideológicos que operan como si fueran neutrales ([Espinoza, 2010](#)).

En el Perú, esa despolitización tiene un efecto concreto sobre la escuela: permite que la cultura autoritaria se perpetúe sin ser identificada como tal. Los rituales militarizados, los discursos de apertura centrados en el sacrificio y el honor, la jerarquía naturalizada entre docentes y estudiantes, la ausencia de espacios reales de co-decisión,

no son descritos como rasgos políticos de la institución sino como cultura escolar, como si esa categoría los pusiera fuera del alcance del análisis político. Son, sin embargo, exactamente lo que la institución produce cuando opera según su diseño ([Oliart, 2011](#)). La evidencia etnográfica reciente sobre prácticas pedagógicas en aulas de Arequipa, Huamanga, Iquitos y Piura confirma la persistencia de relaciones verticales entre docentes y estudiantes, la primacía de la transmisión sobre la deliberación y la dificultad estructural de los maestros para adoptar enfoques participativos incluso cuando los conocen y los valoran ([González et al., 2017](#)).



Foto: MINEDU



Foto: MINEDU

La conexión entre cultura escolar y reproducción política de la autoridad no es abstracta. La escuela que no forma en el ejercicio de derechos, que prioriza el cumplimiento de deberes sobre la agencia, que disciplina sin deliberar, produce sujetos cuya relación con las instituciones es de obediencia o de ruptura, pero raramente de participación activa y crítica. Esa producción no es inocente: alimenta la fragilidad democrática que los datos del Instituto de Estudios Peruanos documentan. Los jóvenes peruanos de 18 a 24 años están interesados en la política, pero combinan ese interés con una insatisfacción profunda con la democracia, lo que abre la puerta a tentaciones autoritarias en el ejercicio electoral (OBEPE, 2025). La escuela, que podría ser el espacio donde esa combinación se procesa y se reorienta, hace, en la mayoría de los casos, muy poco para que eso ocurra.



Foto: MINEDU

El liderazgo distribuido en la zona gris

El Informe GEM ALC 2025 ubica al Perú entre los países latinoamericanos con menor grado de autonomía escolar, junto a Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana: las decisiones sustantivas sobre personal y recursos permanecen centralizadas, y la autonomía disponible para los directores se concentra en ámbitos blandos como el currículo y la convivencia (UNESCO & OEI, 2025). Solo Chile, Colombia y Nicaragua incluyen el liderazgo distribuido o enfoques equivalentes en sus programas de formación directiva; el Perú no está entre ellos. Este dato no es accesorio: es la confirmación institucional de que el sistema no está diseñado para habilitar lo que dice aspirar.

El concepto de liderazgo distribuido, desarrollado para describir el liderazgo como una práctica interaccional que se distribuye entre múltiples actores y no como atributo individual del director (Spillane, 2006), asume condiciones que el sistema peruano no garantiza: tiempo protegido para la colaboración, márgenes de decisión reales y respaldo institucional cuando el director actúa contra la corriente. En ausencia de esas condiciones, el liderazgo distribuido no desaparece, pero cambia de naturaleza: se convierte en transgresión calculada, en práctica que ocurre en los márgenes del marco normativo, que el director ejerce sabiendo que si la exhibe se expone a sanción y que la responsabilidad legal recae sobre él, no sobre el sistema (OBEPE, 2025). Esta práctica del liderazgo en los bordes del marco, denominada liderazgo en zona gris, opera en los espacios que la legislación ni autoriza ni prohíbe explícitamente, y depende de directores dispuestos a asumir un riesgo personal que ninguna política pública debería requerir como condición de la buena práctica.



La distinción entre colaboración funcional y colaboración decisional que emerge del análisis empírico sobre escuelas peruanas es ilustrativa del techo que esa zona gris impone (OBEPE, 2025). En la mayoría de las escuelas existe colaboración, pero es operativa: sirve para coordinar, no para redistribuir el poder de decidir. El salto de la coordinación a la co-decisión pedagógica requiere que los actores no solo tengan voz sino conocimiento y capacidad de incidencia real, condiciones que la arquitectura escolar peruana no produce de manera sistemática. El sistema educativo mantiene entre cuatro y seis dispositivos de supervisión por cada medio dispositivo de apoyo real (OBEPE, 2025), lo que expresa con precisión la hipótesis institucional vigente: los



Foto: MINEDU



Foto: MINEDU

directores deben ser controlados, no habilitados. La evidencia sobre la relación entre participación estudiantil real y formación democrática confirma el costo de esa omisión. La posibilidad efectiva de influir en decisiones escolares, no la participación formal en estructuras representativas sino la capacidad de incidir realmente, predice la autopercepción de eficacia política de los estudiantes y su disposición a la participación cívica fuera de la escuela (Stojnic, 2020). Una escuela que forma en la obediencia no solo produce ciudadanos mal preparados para la democracia: produce sujetos que asocian la participación política con la desilusión, lo que retroalimenta el ciclo de deslegitimación democrática que los datos del IEP documentan.



Foto: MINEDU

Liderar lo intangible como una tarea política

La propuesta de la escuela democrática no es nueva. La tradición que Apple y Beane (2007) sintetizan sostiene que la democracia no se enseña con contenidos ni se declara en leyes: se practica en estructuras, en relaciones, en la organización cotidiana de la vida escolar. Una escuela que reproduce la jerarquía en cada interacción no puede producir ciudadanos democráticos por la sola vía de incluir formación ciudadana en el currículo. La contradicción entre el qué se enseña y el cómo se vive produce exactamente el tipo de desencanto que la evidencia empírica documenta: jóvenes que aprendieron el discurso de la democracia pero experimentaron cotidianamente la institución de la obediencia.

El liderazgo para la justicia social plantea que transformar las escuelas en espacios democráticos reales requiere líderes capaces de cuestionar las estructuras que reproducen la desigualdad, no solo de gestionar eficientemente las existentes (Murillo & Hernández-Castilla, 2014). Eso implica un trabajo explícito sobre las creencias y expectativas de docentes y directivos, sobre la distribución real del poder de decisión y sobre la visibilidad de las prácticas que la cultura escolar naturaliza. Lo que el análisis del conversatorio GEM-UARM denomina liderar lo intangible, trabajar sobre creencias, disposiciones, estereotipos y expectativas, es precisamente lo que el sistema no sabe medir, que las rúbricas de supervisión no capturan y que los programas de formación directiva raramente abordan cuando se diseñan desde la lógica gerencial (OBEPE, 2025).

Esa tarea no puede recaer exclusivamente sobre los directores ni sobre las organizaciones de la sociedad civil que los acompañan. Requiere condiciones



Foto: MINEDU

institucionales que el sistema debe proveer: tiempo reconocido para la colaboración docente, márgenes de decisión reales sobre personal y recursos, respaldo explícito cuando los directores actúan en los bordes del marco normativo, formación que responda a condiciones situadas y no a un modelo centralizado que reproduce la misma jerarquía que pretende desactivar. Sin esas condiciones, el liderazgo distribuido seguirá dependiendo de directores excepcionales dispuestos a asumir costos que el sistema no debería requerirles, y la promesa democrática de la escuela seguirá siendo una aspiración que el diseño institucional dificulta.

La transformación de la escuela peruana en un espacio de formación democrática real no es un problema pedagógico con solución técnica. Es un problema político con solución política: cambiar la hipótesis sobre para qué está la escuela, quién decide en ella y qué tipo de sujeto se busca formar.

Conclusiones



Foto: MINEDU

La pregunta que el debate sobre liderazgo distribuido en el Perú suele eludir no es cómo implementarlo mejor, sino por qué resulta tan difícil de sostener en un sistema que dice aspirar a él. La respuesta que este artículo propone es incómoda pero necesaria: la escuela peruana fue diseñada para otra cosa. La obediencia no es un déficit del sistema; es, históricamente, su producto más consistente. La cultura autoritaria que persiste en rituales, prácticas pedagógicas y estructuras de supervisión no es un residuo del pasado: es el sistema funcionando según su lógica original.

Eso no significa que el cambio sea imposible. Significa que las condiciones del cambio son más exigentes de lo que las propuestas de política educativa suelen reconocer. Redistribuir el liderazgo en la escuela requiere

redistribuir el poder en el sistema: ampliar la autonomía real de los directores, proteger el tiempo de colaboración docente, reequilibrar los mecanismos de supervisión y apoyo, y asumir que la formación democrática no es un contenido curricular sino una práctica institucional que se aprende o no se aprende en la vida cotidiana de la escuela.

El liderazgo que la escuela peruana necesita no es el que sabe gestionar mejor lo existente. Es el que puede trabajar sobre lo que la institución no ve: las creencias que organizan la jerarquía, las expectativas que limitan la agencia, los rituales que naturalizan la obediencia. Liderar lo intangible, en ese sentido, no es una metáfora de buen liderazgo. Es la descripción de una tarea política que el sistema tiene pendiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Apple, M. W., & Beane, J. A. (Eds.). (2007). *Democratic schools: Lessons in powerful education* (2a ed.). Heinemann.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). Informe Final. CVR. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Espinoza, O. (2010). Alternative approaches on society, state, educational reform, and educational policy. En J. Zajda & M. A. Geo-JaJa (Eds.), *The politics of education reforms* (pp. 87-108). Springer. https://doi.org/10.1007/978-90-481-3218-8_6
- Frisancho, S., & Reátegui, F. (2009). Moral education and post-war societies: The Peruvian case. *Journal of Moral Education*, 38(4), 421-443. <https://doi.org/10.1080/03057240903321907>
- García, J., & De Lissovoy, N. (2013). Doing School Time: The Hidden Curriculum Goes to Prison. *Journal for Critical Education Policy Studies (JCEPS)*, 11(4). https://www.academia.edu/download/32785507/Doing_School_Time.pdf
- González, N., Eguren, M., & De Belaúnde, C. (2017). Desde el aula: Una aproximación a las prácticas pedagógicas del maestro peruano (Documento de Trabajo N° 233). Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/877>
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36(2), 175-195. <https://doi.org/10.1023/A:1024834510939>
- Kassimeris, C., & Vryonides, M. (Eds.). (2012). *The politics of education: Challenging multiculturalism*. Routledge.
- Murillo, F. J., & Hernández-Castilla, R. (2014). Liderando escuelas justas para la justicia social. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 3(2), 13-32. <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/337>
- Observatorio de Educación Peruana. (2025). Liderazgo en zona gris: lo que el sistema educativo peruano prescribe y lo que impide [Situation paper]. Universidad Antonio Ruiz de Montoya / Enseña Perú / Global School Leaders.
- Oliart, P. (2011). Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos / TAREA. <https://repositorio.iep.org.pe/items/3bbf4ea6-d01e-49e8-bd66-def1bb73a500>

- Orón Semper, J. V., & Blasco, M. (2018). Revealing the Hidden Curriculum in Higher Education. *Studies in Philosophy and Education*, 37(5), 481-498. <https://doi.org/10.1007/s11217-018-9608-5>
- Osain, D. (2024). De las políticas a la política: El rol del liderazgo político en los sistemas educativos. *Observatorio de la Educación Peruana*. <https://obepe.org/general/de-las-politicas-a-la-politica/>
- Paglayan, A. S. (2024). *Raised to obey: The rise and spread of mass education*. Princeton University Press.
- Schimmel, D. M. (2003). Collaborative rule-making and citizenship education: An antidote to the undemocratic hidden curriculum. *American Secondary Education*, 16-35.
- Spillane, J. P. (2006). *Distributed leadership*. Jossey-Bass.
- Stojnic, L. (2020). Participación estudiantil, institucionalidad escolar y ciudadanía democrática: Desafíos pendientes desde la experiencia peruana. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9(2), 49-70. <https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.2.003>
- UNESCO & Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2025). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2025: Edición regional sobre liderazgo en la educación, América Latina - Liderar para la democracia*. UNESCO y OEI. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000393489>



OBSERVATORIO DE LA
EDUCACIÓN PERUANA