

Gobernabilidad, liderazgo directivo y calidad educativa en el sector público peruano: Revisión sistemática

*Governance, managerial leadership and educational quality in the Peruvian public sector:
A systematic review*

^a Roque Moisés Córdova Benites ✉; ^b Diana Lourdes Cordova Benites

Resumen

Contexto: La interrelación entre gobernabilidad, liderazgo directivo y calidad educativa es clave para el progreso de los sistemas educativos, especialmente en contextos de gestión pública. **Objetivo:** Analizar la producción científica sobre la relación entre gobernabilidad, liderazgo directivo y calidad educativa en el sector público, identificando implicaciones para el contexto peruano. **Metodología:** Se realizó una revisión sistemática siguiendo PRISMA, con búsqueda en Scopus, SciELO, Redalyc y Google Académico para el período 2015-2025. De 188 estudios identificados, se seleccionaron 28 documentos que cumplieron los criterios de inclusión y exclusión para su análisis. **Resultados:** Los hallazgos destacan que una gobernabilidad descentralizada pero articulada es fundamental para la mejora educativa. El liderazgo directivo transformacional se identifica como un catalizador clave que potencia la eficacia de la gestión escolar y la calidad de los aprendizajes. Se evidencia la necesidad de políticas que integren la gobernanza local con la formación y acompañamiento de los directivos escolares. **Conclusiones:** En el sector público peruano, fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales y consolidar políticas de formación de directivos escolares son estrategias imprescindibles para mejorar la calidad educativa. La articulación entre gobernabilidad y liderazgo directivo constituye un eje estratégico para la optimización del desempeño institucional y los resultados de aprendizaje.

Palabras clave: Calidad educativa; Gobernabilidad educativa; Liderazgo directivo; Políticas públicas; Sector público peruano

Abstract

Background: The nexus between governance, managerial leadership, and educational quality is fundamental to the advancement of educational systems, particularly within public management frameworks. **Objective:** This study aims to analyze the scholarly literature regarding the relationship between governance, managerial leadership, and educational quality in the public sector, identifying specific implications for the Peruvian context. **Methodology:** A systematic review was conducted following the PRISMA guidelines. The search encompassed databases including Scopus, SciELO, Redalyc, and Google Scholar for the 2015–2025 period. From an initial identification of 188 studies, 28 documents met the inclusion and exclusion criteria and were selected for final analysis. **Results:** The findings highlight that decentralized yet well-coordinated governance is essential for educational improvement. Transformational managerial leadership is identified as a key catalyst that enhances school management effectiveness and learning outcomes. The evidence underscores the need for policies that integrate local governance with professional development and mentoring for school principals. **Conclusions:** Within the Peruvian public sector, strengthening the management capacities of subnational governments and consolidating professional development policies for school leaders are essential strategies for improving educational quality. The alignment between governance and managerial leadership serves as a strategic pillar for optimizing institutional performance and learning results.

Keywords: Educational governance; Educational quality; Public policy; Peruvian public sector; School leadership

^a Universidad Católica de Trujillo, “Benedicto XVI”. Trujillo, Perú
consultoriopsicologicoLyE@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3238-2985>

^b Universidad Católica de Trujillo, “Benedicto XVI”. Trujillo, Perú
Cbdianita4@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0002-1846-5298>

Historia del artículo:
Artículo recibido 10 de marzo 2026 |
Aceptado 04 de mayo 2026 |
Publicado 01 de julio 2026

Cómo citar:
Córdova Benites, R. M., & Cordova Benites, D. L. (2026). Gobernabilidad, liderazgo directivo y calidad educativa en el sector público peruano: Revisión sistemática. *Impulso, Revista de Administración*, 6(15), 1-13.
<http://doi.org/10.59659/impulso.v.6i15.344>

Introducción

La educación es reconocida universalmente como un pilar para el desarrollo sostenible y la construcción de ciudadanía democráticas (UNESCO, 2021). Sin embargo, la materialización de este ideal depende de una compleja interacción de factores. La investigación contemporánea subraya que la calidad de los sistemas educativos no se define únicamente por la inversión económica, sino por la sinergia entre la arquitectura de su gobernabilidad, la efectividad de su liderazgo directivo y su impacto en la calidad educativa (Fullan, 2021; Schleicher, 2020).

Desde una perspectiva internacional, la gobernabilidad se entiende como el andamiaje institucional que permite a un gobierno aplicar políticas de manera eficaz y transparente (World Bank, 2017). En el ámbito educativo, esto se traduce en la necesidad de contar con marcos regulatorios claros y una distribución coherente de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno (Hooghe y Marks, 2003). Autores como Verger et al. (2016) argumentan que las reformas educativas globales deben ser cuidadosamente adaptadas a los contextos locales para evitar un "isomorfismo institucional" que no responda a las necesidades reales de las comunidades.

Paralelamente, la evidencia global ha consolidado el rol del liderazgo escolar como un catalizador del cambio. Leithwood (2021) reafirma que el liderazgo directivo es el segundo factor intra-escolar más influyente en los aprendizajes, solo superado por la calidad de la enseñanza. Este hallazgo ha impulsado un cambio de paradigma, concibiendo al director como un líder pedagógico y no como un mero burócrata (Bolívar, 2019). De hecho, modelos como el "Liderazgo para el Aprendizaje" (Hallinger, 2020) proponen un marco de acción centrado en movilizar a la comunidad educativa hacia metas académicas comunes. En consecuencia, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) ha instado a sus países miembros a desarrollar políticas integrales que profesionalicen la función directiva, incluyendo procesos de selección basados en el mérito y programas de formación pertinentes (Darling-Hammond et al., 2017).

En el contexto latinoamericano, la producción académica ha explorado estas dinámicas con particular atención a los desafíos de la región. Un estudio comparado de Vaillant y Zidán (2016) sobre políticas de liderazgo en Chile, Colombia, México y Perú, evidenció una "brecha de coherencia" entre el discurso político y las condiciones reales de trabajo de los directores, quienes siguen sobrecargados por demandas administrativas (Murillo y Krichesky, 2015). Por su parte, Velázquez et al. (2017) analizaron los programas de autonomía de gestión en México, revelando que la autonomía no genera mejoras automáticas si no se acompaña de un fortalecimiento de las capacidades de liderazgo, un hallazgo consistente con investigaciones que advierten sobre los riesgos de una descentralización sin el debido soporte técnico y financiero (Ganimian y Murnane, 2016). En otras palabras, la autonomía requiere capacidad para ser efectiva.

Asimismo, la gobernanza de los sistemas educativos en la región presenta desafíos estructurales. Segatto (2015) investigaron la compleja articulación del sistema brasileño, destacando la fragmentación y la falta de colaboración intergubernamental como obstáculos para la efectividad de las políticas, un fenómeno que Abrucio (2010) denominó "federalismo predatorio". En Chile, un estudio longitudinal de Bellei et al. (2020) demostró que el liderazgo transformacional y distribuido se correlacionaba positivamente con una mayor eficacia colectiva docente y mejores resultados de aprendizaje, reforzando la idea de que el liderazgo debe ser una capacidad compartida (Harris, 2013). Adicionalmente, Falabella y de la Vega (2016) encontraron que, en varios países, los directores adoptan estrategias performativas para cumplir con las metas de las evaluaciones estandarizadas, lo que puede desviar el foco de una mejora pedagógica genuina.

En el caso específico del Perú, esta problemática adquiere contornos particulares. El país ha avanzado en la creación de un marco normativo para la descentralización y la profesionalización docente a través de la Ley General de Educación y la Ley de Reforma Magisterial (MINEDU, 2012). Sin embargo, la implementación de estas reformas ha sido desigual. Balarin y Ñopo (2021) describen el sistema peruano como una "descentralización vacía", donde las decisiones cruciales siguen estando altamente

centralizadas. Esta tensión se refleja directamente en la labor directiva. Una investigación de GRADE realizada por [Guerrero y Tincopa \(2019\)](#) reveló que los directores de escuelas públicas en Lima dedican la mayor parte de su tiempo a tareas administrativas, en detrimento del acompañamiento pedagógico. Este hallazgo es crucial, pues como señalan [Cuenca et al. \(2020\)](#), la sobrecarga burocrática es uno de los principales impedimentos para la consolidación de un liderazgo centrado en el aprendizaje en el Perú.

La calidad educativa, medida a través de evaluaciones nacionales e internacionales, muestra avances modestos y brechas de inequidad persistentes ([OECD, 2018](#)). Estas brechas, analizadas por [Benavides et al. \(2014\)](#), se explican no solo por factores socioeconómicos, sino también por la desigual calidad de la gestión escolar entre zonas urbanas y rurales, convirtiendo la gestión del director en un factor clave de equidad ([Rincón-Gallardo, 2019](#)). La justificación de esta revisión sistemática radica, precisamente, en la necesidad de sintetizar la evidencia disponible para comprender a fondo la dinámica entre gobernabilidad, liderazgo y calidad en el contexto peruano. Un análisis de este tipo es fundamental para informar a los tomadores de decisiones ([McKinsey y Company \(2017\)](#)) y para identificar las brechas de conocimiento que requieren ser abordadas por futuras investigaciones.

Por todo lo expuesto, la pregunta central que guía esta revisión es: ¿Qué revela la literatura académica y especializada de los últimos diez años sobre la relación entre la gobernabilidad, el liderazgo directivo y la calidad educativa en el sector público de Latinoamérica, y qué implicaciones específicas se pueden derivar para la política y la gestión del sistema educativo peruano? Para responder a esta interrogante, el presente artículo se traza el siguiente objetivo general: analizar críticamente la producción científica publicada en el periodo 2015-2025 que aborda la interrelación entre la gobernabilidad del sistema, el liderazgo directivo a nivel de escuela y la calidad educativa, con el fin de sintetizar los hallazgos clave, identificar las brechas de conocimiento y proponer recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento de la educación pública en el Perú.

Método

El presente estudio se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, ya que busca comprender e interpretar en profundidad la interrelación entre los constructos de gobernabilidad, liderazgo directivo y calidad educativa a través de la síntesis de la literatura existente. El tipo de investigación es una revisión sistemática, un diseño que permite recopilar, evaluar críticamente y sintetizar de manera estructurada toda la evidencia de investigación relevante para una pregunta específica ([Higgins et al., 2022](#)). Se optó por este diseño por su capacidad para ofrecer una visión panorámica y rigurosa del estado del arte, minimizar sesgos mediante un protocolo explícito y proporcionar una base sólida para la formulación de recomendaciones de política pública ([Gough et al., 2017](#)).

Asimismo, la pertinencia de este estudio se alinea con las líneas de investigación institucionales de la Universidad Católica de Trujillo, específicamente dentro del área de Ciencias Sociales, en las líneas de "Gestión pública y Administración gubernamental" y "Gestión de la Calidad y Acreditación" ([Universidad Católica de Trujillo, 2025](#)), contribuyendo directamente al conocimiento en dichas áreas estratégicas.

Para garantizar la transparencia y la replicabilidad, el diseño de esta revisión sigue las directrices de la declaración PRISMA 2020 ([Page et al., 2021](#)). El proceso se inició con una estrategia de búsqueda exhaustiva y sistemática de la literatura científica en cuatro bases de datos académicas de alto impacto: Scopus, SciELO (Scientific Electronic Library Online), Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal) y el motor de búsqueda especializado Google Académico. El periodo de búsqueda se delimitó a los documentos publicados entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2025.

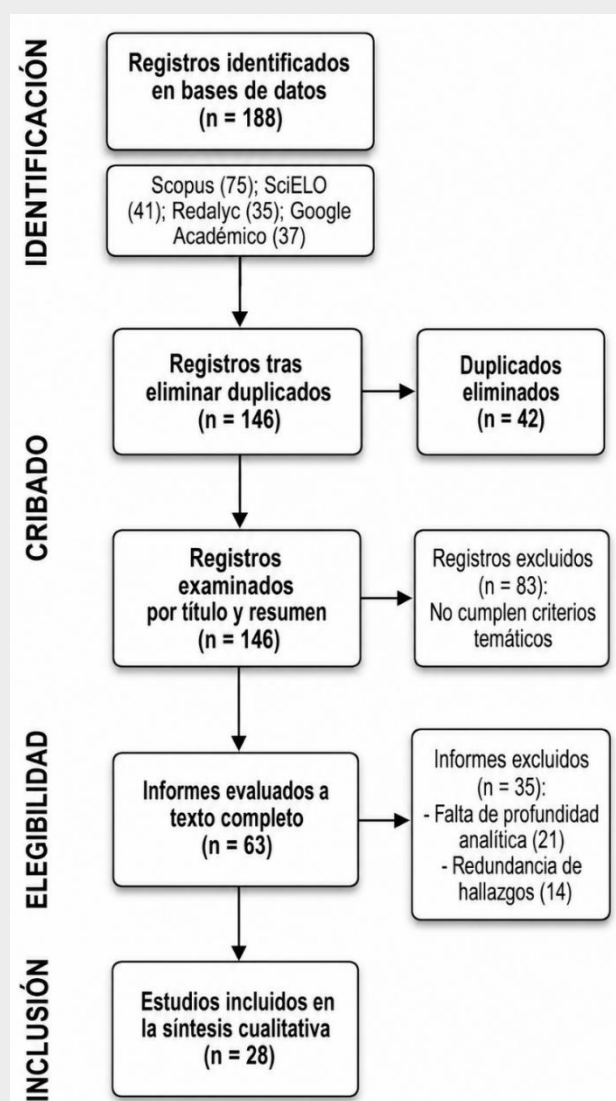
La estrategia de búsqueda se basó en la construcción de una cadena de búsqueda avanzada utilizando operadores booleanos (AND, OR) para combinar frases clave. La cadena de búsqueda genérica fue ("gobernabilidad educativa" OR "gobernanza educativa" OR "políticas educativas") AND ("liderazgo

directivo" OR "gestión escolar" OR "dirección escolar") AND ("calidad educativa" OR "mejora escolar" OR "rendimiento académico"), la cual se adaptó a la sintaxis de cada base de datos y se complementó con filtros por idioma y área temática.

A continuación, se definieron criterios de elegibilidad estrictos para filtrar los resultados. Los criterios de inclusión fueron: tipo de documento (artículos de investigación, tesis doctorales, informes técnicos); contexto (educación básica pública en América Latina); temática (abordar la interrelación entre al menos dos de los constructos centrales); periodo e idioma (2015-2025, en español, inglés o portugués); y acceso (disponibilidad del texto completo). Por otro lado, los criterios de exclusión fueron: artículos de opinión o editoriales; estudios centrados en otros niveles o contextos; documentos que mencionaran los constructos de forma aislada; y la falta de acceso al texto completo.

El proceso de selección, realizado por dos investigadores de forma independiente, arrojó una búsqueda inicial de 188 registros: 75 en Scopus, 41 en SciELO, 35 en Redalyc y 37 en Google Académico. Tras eliminar 42 duplicados, se procedió al cribado de 146 artículos por título y resumen, descartando 83 por no cumplir con los criterios temáticos. Posteriormente, se revisó el texto completo de los 63 artículos restantes, de los cuales se excluyeron 35 por no tener la profundidad requerida o ser redundantes en sus hallazgos. Este riguroso proceso resultó en una muestra final de 28 estudios de alta relevancia para la síntesis cualitativa. Para la extracción de los datos de estos 28 estudios, se diseñó una matriz de análisis que permitió sistematizar la información clave de cada documento, facilitando la comparación y la identificación de patrones temáticos para el análisis de resultados.

Figura 1. Diagrama de Flujo PRISMA 2020 del Proceso de Selección de Estudios



Resultados

El análisis de los 28 estudios seleccionados permitió una síntesis profunda de la evidencia científica sobre la interrelación entre la gobernabilidad, el liderazgo directivo y la calidad educativa en el sector público latinoamericano. A continuación, se presentan los hallazgos organizados en tres ejes temáticos. Primero, la Tabla 1 detalla las características y los aportes principales de cada estudio incluido en la revisión.

Tabla 1. Características y aportes de los estudios seleccionados (2015-2022)

Autor(es) y Año	Título del Estudio	País/Región	Metodología	Resultados Principales
Bruns y Luque (2015)	Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America	LatAm	Mixta	Aporta evidencia de que el liderazgo directivo efectivo es crucial para crear un entorno donde los buenos docentes puedan prosperar y ser eficaces.
Murillo y Krichesky (2015)	El rol del director en la mejora de la eficacia escolar.	Iberoamérica	Revisión	Sistematiza que el liderazgo directivo impacta en los resultados a través de la gestión del clima, la motivación docente y la organización escolar.
Ganimian y Murnane (2016)	Improving education in developing countries.	Internacional	Revisión	Advierte que las políticas de descentralización (gobernabilidad) fallan si no se acompañan de apoyo técnico y desarrollo de capacidades locales.
Verger et al. (2016)	Global Education Policy and International Development	Internacional	Análisis de Políticas	Proporciona un marco para entender cómo las políticas globales de gobernanza son "traducidas" y a menudo distorsionadas a nivel nacional y local.
Darling-Hammond et al. (2017)	Empowered Educators	Internacional	Comparativo	Demuestra que los sistemas educativos de alto desempeño invierten sistemáticamente en la formación y el desarrollo profesional de sus líderes escolares.
McKinsey y Company (2017)	How to improve student educational outcomes: New insights from data analytics	Internacional	Revisión	Identifica que la mejora sistémica requiere coherencia entre la gobernanza central, la gestión intermedia y el liderazgo en la escuela.
Velázquez et al. (2017)	Modelo de competencias directivas para la autonomía de gestión y liderazgo en supervisores de educación básica en el marco de las reformas educativas en México.	México	Cualitativa	Evidencia que la autonomía (gobernabilidad) solo es efectiva cuando los directores tienen las capacidades de liderazgo para usarla pedagógicamente.
Elacqua y Santos. (2017)	Socioeconomic school segregation in Chile: Parental choice and a theoretical counterfactual analysis.	Chile	Cuantitativa	Muestra cómo un modelo de gobernabilidad basado en el mercado puede aumentar la segregación si no es regulado adecuadamente por el Estado.

Autor(es) y Año	Título del Estudio	País/Región	Metodología	Resultados Principales
Falabella y de la Vega (2016)	Políticas de accountability y su impacto en la educación chilena: Una revisión de la literatura.	LatAm	Cualitativa	Revela que la gobernabilidad basada en la rendición de cuentas puede llevar a los directores a prácticas "performativas" si no hay apoyo.
Hallinger, P. (2020)	Science mapping the knowledge base on educational leadership and management from the emerging regions of Asia, Africa and Latin America, 1965–2018.	Internacional	Bibliométrica	Aporta una visión histórica del concepto de liderazgo, mostrando el giro desde un enfoque gerencial hacia uno centrado en lo pedagógico y distribuido.
OECD (2018)	PISA 2018 Results (Volume I)	Perú/OCD E	Cuantitativa	Ofrece datos que correlacionan positivamente el liderazgo escolar con mejores climas de aula y resultados de aprendizaje en el contexto peruano.
Bolívar, A. (2019)	Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico.	Iberoamérica	Revisión teórica	Fundamenta la necesidad de un liderazgo centrado en lo pedagógico como el principal factor de cambio y mejora desde la propia escuela.
Guerrero y Tincopa (2019)	El tiempo de los directivos de escuelas públicas de Lima.	Perú	Mixta	Aporta datos concretos sobre cómo la gobernabilidad burocrática del sistema peruano consume el tiempo del director, impidiendo el liderazgo pedagógico.
OECD (2019)	TALIS 2018 Results (Volume II)	Internacional	Cuantitativa	Proporciona evidencia comparativa de que el liderazgo colaborativo se asocia con mayor satisfacción docente y autoeficacia a nivel global.
Rincón-Gallardo, S. (2019)	Liberating Learning: Educational Change as Social Movement	México	Etnográfica	Demuestra que el liderazgo puede transformar escuelas incluso en sistemas de gobernabilidad adversos, a través de redes de tutoría y aprendizaje.
Bellei et al. (2020)	Liderazgo directivo y desarrollo de capacidades docentes.	Chile	Mixta	Prueba que el liderazgo transformacional impacta positivamente en la cultura colaborativa y, a través de ella, en la mejora de las prácticas docentes.
Cuenca et al. (2020)	El rol del director en la escuela pública peruana.	Perú	Cualitativa	Identifica la sobrecarga burocrática y la falta de apoyo de la gobernanza local (UGEL) como las principales barreras para un liderazgo efectivo.
Schleicher, A. (2020)	World Class: How to Build a 21st-Century School System	Internacional	Comparativo	Argumenta que la gobernanza moderna debe ser "inteligentemente descentralizada", combinando autonomía local con una fuerte dirección y apoyo central.
Balarin y Ñopo (2021)	The Politics of Implementing Educational Policies in Peru.	Perú	Análisis de Políticas	Acuña el concepto de "descentralización vacía" para describir una gobernabilidad que transfiere responsabilidad, pero no poder real ni recursos.

Autor(es) y Año	Título del Estudio	País/Región	Metodología	Resultados Principales
Fullan, M. (2021)	The Principal: Three Keys to Maximizing Impact	Internacional	Ensayo teórico	Sintetiza que el rol del director es ser un "líder del aprendizaje" que navega la complejidad del sistema (gobernabilidad) para el beneficio de su escuela.
Leithwood, K. (2021)	A Review of Evidence About Equitable School Leadership.	Internacional	Revisión	Conecta el liderazgo con la equidad, mostrando que los líderes efectivos son clave para cerrar brechas de aprendizaje en contextos vulnerables.
Vaillant y Zidán (2016)	Prácticas de liderazgo para el aprendizaje en América Latina: un análisis a partir de PISA 2012	LatAm	Comparativo	Aporta un análisis de la "brecha de coherencia" en la gobernanza de las políticas de liderazgo en Perú y otros países de la región.
Segatto (2015)	O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental.	Brasil	Cualitativa	Evidencia cómo una gobernabilidad fragmentada y no colaborativa entre niveles de gobierno obstaculiza la implementación de políticas de calidad.
Zancajo (2019)	Education markets and schools' mechanisms of exclusion: The case of Chile	Chile	Cuantitativa	Aporta datos sobre cómo las políticas de gobernabilidad (elección de escuela) pueden tener efectos no deseados en la equidad del sistema.

Eje 1: Modelos de Gobernabilidad y su impacto en la Gestión Educativa

Los estudios analizados coinciden en que la gobernabilidad del sistema educativo es una condición de base que habilita o restringe la mejora escolar. La evidencia apunta a una tensión persistente entre los discursos de descentralización y la realidad de una gestión centralizada. [Balarin y Ñopo \(2021\)](#) caracterizan el caso peruano como una "descentralización vacía", donde las decisiones curriculares, presupuestarias y administrativas clave permanecen en el nivel central. Esta situación no es exclusiva de Perú; estudios en México ([Velázquez et al., 2017](#)) y Brasil ([Segatto, 2015](#)) reportan desafíos similares.

Al sintetizar los hallazgos de la literatura regional, se observa que los problemas de gobernabilidad más citados son, en orden de frecuencia, la débil capacidad técnica de los entes locales, la falta de articulación entre los niveles de gobierno, la excesiva carga burocrática y la rígida centralización en la toma de decisiones. Un hallazgo recurrente es que la transferencia de responsabilidades sin el correspondiente fortalecimiento de capacidades y asignación de recursos es ineficaz ([Ganimian y Murnane, 2016](#)).

Eje 2: El Rol del Liderazgo Directivo como agente de cambio

Existe un consenso robusto en la literatura sobre el rol insustituible del liderazgo directivo. Autores como [Leithwood \(2021\)](#) y [Bolívar \(2019\)](#) lo definen como el motor de la mejora a nivel de escuela. El trabajo de [Bellei et al. \(2020\)](#) en Chile demostró cuantitativamente que las prácticas de liderazgo transformacional tienen un impacto directo en la cultura colaborativa y el desarrollo profesional docente. En Perú, la investigación de [Cuenca et al. \(2020\)](#) y [Guerrero y Tincopa \(2019\)](#) ofrece la otra cara de la moneda: la sobrecarga administrativa y burocrática impide que los directores ejerzan el liderazgo pedagógico que la política educativa formalmente les demanda. Para visualizar las prácticas de liderazgo más asociadas a la mejora de la calidad educativa, la Tabla 2 sintetiza los hallazgos de estudios clave, organizándolos por dimensiones.

Tabla 2. *Prácticas de Liderazgo Directivo con mayor impacto en la Calidad Educativa*

Dimensión del Liderazgo	Prácticas Clave	Impacto Esperado
Visión y Metas	Establecer y comunicar una visión clara. Fijar metas académicas ambiciosas y monitorearlas.	Alineamiento y sentido de propósito en la comunidad educativa.
Desarrollo de Personas	Ofrecer apoyo individualizado y mentoría. Estimular intelectualmente al equipo docente.	Mejora de las capacidades y la motivación de los profesores.
Gestión Pedagógica	Involucrarse en la planificación curricular. Evaluar la calidad de la enseñanza y dar feedback.	Coherencia curricular y mejora de las prácticas de aula.
Cultura Organizacional	Promover la colaboración y la confianza. Crear una comunidad profesional de aprendizaje.	Sostenibilidad de la mejora y eficacia colectiva.

Eje 3: Interrelación entre Gobernabilidad, Liderazgo y Calidad Educativa

El aporte más significativo de esta revisión es la evidencia sobre la interdependencia de los tres ejes. Los estudios muestran que un liderazgo efectivo no puede florecer en un sistema con una gobernabilidad deficiente. [Falabella y de la Vega \(2016\)](#) argumentan que las políticas de rendición de cuentas (un instrumento de gobernabilidad) pueden generar efectos perversos si no se implementan con un fuerte componente de apoyo.

El análisis de la literatura permite proponer un modelo conceptual de ciclo virtuoso, donde una gobernabilidad sistémica eficaz, caracterizada por la descentralización articulada y el apoyo técnico, crea las condiciones óptimas para el liderazgo (autonomía, recursos, tiempo). Este liderazgo directivo efectivo, a su vez, moviliza a la escuela para implementar prácticas de mejora que impactan en la calidad educativa.

Finalmente, los resultados de esta mejora (aprendizajes, equidad, clima escolar) deberían retroalimentar el sistema, informando y ajustando las políticas de gobernabilidad. La evidencia revisada sugiere que, en muchos sistemas de la región, incluyendo el peruano, este ciclo se encuentra interrumpido, principalmente en el primer eslabón: la gobernabilidad no está logrando crear las condiciones necesarias para que el liderazgo prospere.

Discusión

Los resultados de esta revisión sistemática ofrecen una panorámica clara y contundente sobre la dinámica entre la gobernabilidad, el liderazgo directivo y la calidad educativa en América Latina, con profundas implicaciones para el Perú. La evidencia analizada no solo confirma la relevancia de cada uno de estos pilares por separado, sino que, de manera más crucial, ilumina su interdependencia sistémica. El análisis sugiere que la mejora educativa no es el resultado de "balas de plata" o políticas aisladas, sino de la coherencia y alineamiento entre la macro-gestión del sistema (gobernabilidad) y la micro-gestión en la escuela (liderazgo).

El primer gran tema de discusión emerge del análisis de la gobernabilidad. Los hallazgos sobre la "descentralización vacía" en Perú ([Balarin y Ñopo, 2021](#)) y los problemas de articulación en Brasil y México ([Segatto, 2015](#); [Velázquez et al, 2017](#)) dialogan directamente con la teoría de la gobernanza multinivel ([Hooghe y Marks, 2003](#)). Esta teoría postula que la eficacia de las políticas en sistemas descentralizados no depende solo de la transferencia de funciones, sino de la calidad de las interacciones y la coordinación entre los niveles de gobierno. Los resultados muestran que, en la práctica, muchos sistemas educativos de la región, incluido el peruano, han transferido la responsabilidad sin transferir el poder real, los recursos o las capacidades técnicas ([Ganimian y Murnane, 2016](#)). Esto crea una situación paradójica para las instancias intermedias como las UGEL en Perú, que se ven atrapadas entre las directrices de un ministerio centralista y las necesidades urgentes de escuelas que no tienen la capacidad de atender plenamente.

En segundo lugar, la discusión sobre el liderazgo directivo revela una tensión entre el "deber ser" normativo y el "ser" cotidiano. La literatura es unánime al promover un liderazgo pedagógico y transformacional (Leithwood, 2021; Bolívar, 2019), un ideal que la política educativa peruana ha adoptado discursivamente. Sin embargo, los estudios de campo en Perú (Guerrero y Tincopa, 2019; Cuenca et al., 2020) demuestran que la realidad de los directores es abrumadoramente administrativa. La gobernabilidad burocrática del sistema los obliga a dedicar la mayor parte de su tiempo a tareas de cumplimiento, gestión de recursos y resolución de problemas logísticos, dejando un espacio marginal para lo que la evidencia señala como más importante: el acompañamiento en el aula, el desarrollo profesional docente y la construcción de una cultura de aprendizaje (Robinson et al., 2008). Esta "brecha de coherencia" (Vaillant y Zidán, 2016) es quizás el nudo crítico más importante que enfrenta la política de mejora escolar en el país.

Finalmente, el punto más relevante de la discusión es la naturaleza cíclica e interconectada de estos fenómenos. Un liderazgo efectivo no puede florecer en un vacío o en un entorno hostil. Requiere de una gobernabilidad que cree las condiciones habilitantes: autonomía real para tomar decisiones pedagógicas, tiempo para ejercer el liderazgo, recursos para implementar mejoras y un sistema de apoyo técnico pertinente.

Como argumenta Schleicher (2020), la clave es una "descentralización inteligente", donde el poder central establece la visión y los estándares, pero empodera a los actores locales para encontrar las mejores vías para alcanzarlos. Los resultados de esta revisión sugieren que el ciclo virtuoso (gobernabilidad que habilita -> liderazgo que transforma -> calidad que mejora) se encuentra interrumpido en el Perú. La falta de condiciones sistémicas sofoca el potencial de los líderes escolares, lo que a su vez limita el impacto de cualquier iniciativa de mejora de la calidad a nivel de escuela.

Las implicaciones de estos hallazgos son significativas para distintos actores. Para los diseñadores de políticas públicas del Ministerio de Educación, la principal implicación es la necesidad de pasar de un enfoque sectorial a uno sistémico. No es suficiente con crear programas de formación de directivos si la gobernabilidad del sistema no les permite aplicar lo aprendido. Se requiere una reingeniería de los procesos administrativos para reducir la carga burocrática y una redefinición del rol de las UGEL para que se conviertan en verdaderas plataformas de apoyo técnico-pedagógico.

Para las instituciones de formación de docentes y directivos, la implicación es la necesidad de diseñar programas que no solo enseñen teorías de liderazgo, sino que también preparen a los futuros directores para "navegar" la complejidad del sistema. Esto incluye desarrollar competencias en gestión del cambio, incidencia política a nivel local y construcción de redes de apoyo para superar las limitaciones de una gobernabilidad deficiente, como lo demuestra el trabajo de Rincón-Gallardo (2019).

Para los propios directores y comunidades escolares, la implicación es doble. Por un lado, reconocer las limitaciones estructurales en las que operan; por otro, identificar los márgenes de acción donde sí es posible generar cambios. El liderazgo distribuido (Harris, 2013) emerge como una estrategia clave: empoderar a los equipos docentes para asumir responsabilidades compartidas puede ser una forma de multiplicar la capacidad de liderazgo y mitigar la sobrecarga del director.

Es importante reconocer las limitaciones de esta revisión. Primero, aunque se realizó una búsqueda exhaustiva, toda revisión sistemática está sujeta al sesgo de publicación, ya que los estudios con resultados positivos o significativos tienen más probabilidades de ser publicados. Segundo, al incluir estudios de diferentes países de América Latina, se asume un grado de comparabilidad que, si bien es útil para identificar patrones regionales, puede obviar matices importantes de cada contexto nacional. Tercero, la revisión se centró en documentos académicos y técnicos, por lo que la "literatura gris" (documentos de política interna, informes de ONGs locales, etc.) podría no estar completamente representada. Finalmente, la naturaleza de una revisión es sintetizar evidencia existente, no generar datos primarios, por lo que las conclusiones dependen de la calidad y el enfoque de los estudios originales incluidos.

Conclusiones

Al término de esta revisión sistemática, es posible afirmar que la calidad educativa en el sector público no puede ser comprendida ni abordada como un fenómeno aislado, sino como el resultado de una compleja y delicada interacción entre la arquitectura de la gobernabilidad del sistema y la capacidad de agencia del liderazgo directivo en la escuela. El presente estudio, al analizar y sintetizar la producción científica de la última década, cumple con su objetivo de ofrecer una visión integrada de esta dinámica, respondiendo a la pregunta sobre cómo se manifiesta esta relación en Latinoamérica y qué implicaciones se derivan para el Perú.

El principal aporte de esta investigación no radica en la confirmación aislada de que la gobernabilidad importa o que el liderazgo es clave -hechos ya bien establecidos en la literatura-, sino en la articulación de la evidencia que demuestra su interdependencia cíclica y condicional. Se concluye que una gobernabilidad que no crea las condiciones materiales y administrativas para un liderazgo pedagógico (autonomía, tiempo, recursos y apoyo técnico) torna estériles las políticas de mejora y las capacidades de los directores. A su vez, un liderazgo directivo pasivo o meramente administrativo es incapaz de traducir las oportunidades sistémicas, por bien diseñadas que estén, en una transformación real de la cultura y las prácticas escolares.

En respuesta directa a la pregunta de investigación, se concluye que la literatura regional evidencia una "brecha de coherencia" sistémica: los sistemas educativos, incluido el peruano, han adoptado discursos de modernización que promueven la descentralización y el liderazgo pedagógico, pero mantienen estructuras de gobernabilidad rígidas, centralizadas y burocráticas que obstaculizan la implementación de dichos ideales. El ciclo virtuoso de mejora se encuentra, por tanto, sistemáticamente interrumpido. Para el Perú, la implicación es clara y contundente: no habrá una mejora sustantiva y sostenible de la calidad educativa pública mientras no se aborde de manera simultánea la reforma de la gestión del sistema y la consolidación de una política de desarrollo de líderes escolares.

Este estudio subraya la urgencia de superar el enfoque de políticas fragmentadas. Las futuras líneas de investigación deberían, por tanto, trascender el análisis de los factores por separado. Se recomienda el desarrollo de estudios de caso longitudinales y etnográficos en escuelas peruanas que, operando bajo las mismas reglas de gobernabilidad, logran obtener resultados diferentes. Investigaciones de este tipo permitirían desentrañar las estrategias y prácticas específicas que utilizan los líderes efectivos para "navegar" la complejidad del sistema y construir "islas de eficacia". Asimismo, son necesarios estudios comparativos a nivel subnacional que analicen cómo las variaciones en la capacidad de gestión de las diferentes Direcciones Regionales de Educación y UGEL impactan en el desempeño de las escuelas de su jurisdicción, aportando evidencia clave para una descentralización más efectiva.

En definitiva, este artículo postula que el camino hacia una educación pública de calidad en el Perú no es una carrera de velocidad, sino una obra de arquitectura institucional. Requiere menos énfasis en reformas cosméticas y más atención a la maquinaria interna del sistema: una gobernabilidad que empodere y un liderazgo que transforme. Solo alineando la macroestructura de la política con la microdinámica de la escuela se podrá construir, de manera sólida y equitativa, el futuro educativo que el país demanda.

Acerca de

Contribución de los autores: Los autores contribuyeron a la conceptualización del estudio, al desarrollo metodológico, al análisis e interpretación de los datos, a la redacción del manuscrito y a la revisión crítica de su contenido intelectual. Asimismo, aprobaron la versión final para su publicación.

Financiamiento: Los autores declaran que no recibieron financiamiento para esta investigación.

Conflicto de interés: Los autores declaran no tener conflicto de intereses.

Certificación ética: El protocolo del presente estudio fue sometido a revisión y aprobado por el Comité de Ética en Investigación de la Universidad, en cumplimiento de los principios éticos y normativas institucionales aplicables.

Referencias

- Abrucio, F.** (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. En R. P. de Oliveira & W. Santana (Orgs.), *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 39-69). UNESCO.
- Balarin, M., y Ñopo, H.** (2021). The politics of implementing educational policies in Peru: A vicious cycle? En S. B. Gelb & B. El-Meehy (Eds.), *The politics of education in developing countries* (pp. 147–168). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198854067.003.0008>
- Bellei, C., Osses, A., y Valenzuela, J. P.** (2020). Liderazgo directivo y desarrollo de capacidades docentes: una combinación clave para la mejora escolar. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 18(4), 27-46.
<https://doi.org/10.15366/reice2020.18.4.002>
- Benavides, M., León, J., y Etesse, M.** (2014). Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano: una mirada comparativa en las pruebas PISA 2000-2012. GRADE.
<https://www.grade.org.pe/publicaciones/desigualdades-educativas-y-segregacion-en-el-sistema-educativo-peruano-una-mirada-comparativa-en-las-pruebas-pisa-2000-2012/>
- Bolívar, A.** (2019). Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico. *Editorial Síntesis*.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662019000300897
- Bruns, B., y Luque, J.** (2015). Great teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20488>
- Cuenca, R., Vargas, T., y Miranda, A.** (2020). El rol del director en la escuela pública peruana: la lucha por la legitimidad. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
<https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1274>
- Darling-Hammond, L., Burns, D., Campbell, C., Goodwin, A. L., Hammerness, K., Low, E.-L., McIntyre, A., Sato, M., & Zeichner, K.** (2017). Empowered educators: How high-performing systems shape teaching quality around the world. *John Wiley & Sons*.
https://www.researchgate.net/publication/319534035_Empowered_Educators_How_high_performing_systems_shape_teaching_around_the_world
- Elacqua, G., & Santos, H.** (2017). Socioeconomic school segregation in Chile: Parental choice and a theoretical counterfactual analysis. *CEPAL Review*, 119, 123–137.
<https://doi.org/10.18356/938a3490-en>
- Falabella, A., & de la Vega, L. F.** (2016). Políticas de accountability y su impacto en la educación chilena: Una revisión de la literatura. *Education Policy Analysis Archives*, 24(104).
https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-07052016000200023&script=sci_abstract
- Fullan, M.** (2021). The principal: Three keys to maximizing impact. *John Wiley & Sons*.
https://michaelfullan.ca/wp-content/uploads/2016/06/14_The-Principal-Handout_Spring-Summer.compressed.pdf
- Ganimian, A. J., y Murnane, R. J.** (2016). Improving education in developing countries: Lessons from rigorous impact evaluations. *Review of Educational Research*, 86(3), 719–755.
<https://doi.org/10.3102/0034654315627499>

- Gough, D., Oliver, S., y Thomas, J. (2017). An introduction to systematic reviews. *Sage*.
https://www.researchgate.net/publication/367084046_An_introduction_to_systematic_reviews_2nd_Edition
- Guerrero, G., y Tincopa, L. (2019). El tiempo de los directivos de escuelas públicas de Lima: entre lo pedagógico y lo administrativo. *GRADE*. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/el-tiempo-de-los-directivos-de-escuelas-publicas-de-lima-entre-lo-pedagogico-y-lo-administrativo/>
- Hallinger, P. (2020). Science mapping the knowledge base on educational leadership and management from the emerging regions of Asia, Africa and Latin America, 1965–2018. *Educational Management Administration & Leadership*, 48(2), 209–230.
<https://doi.org/10.1177/1741143218822772>
- Harris, A. (2013). Distributed leadership matters: Perspectives, practicalities, and potential. *Corwin Press*. https://sk.sagepub.com/book/mono/distributed-leadership-matters/toc#_
- Higgins, J. P. T., Thomas, J., Chandler, J., Cumpston, M., Li, T., Page, M. J., y Welch, V. A. (2022). Cochrane handbook for systematic reviews of interventions (version 6.3). Cochrane.
www.training.cochrane.org/handbook
- Hooghe, L., y Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
https://www.researchgate.net/publication/248233581_Unraveling_the_Central_State_but_How_Types_of_Multi-level_Governance
- Leithwood, K. (2021). A review of evidence about equitable school leadership. *Education Sciences*, 11(8), 377. <https://doi.org/10.3390/educsci11080377>
- McKinsey & Company. (2017). How to improve student educational outcomes: New insights from data analytics. <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/how-to-improve-student-educational-outcomes-new-insights-from-data-analytics>
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). (2012). Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial. <https://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/pdf-ley-reforma-magisterial/normas-complementarias-de-la-ley-de-reforma-magisterial.pdf>
- Murillo, F., y Krichesky, G. (2015). El rol del director en la mejora de la eficacia escolar: una revisión de la investigación iberoamericana. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 13(1), 53–75. <https://revistas.uam.es/reice/article/view/2889>
- OECD. (2018). PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>
- OECD. (2019). TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19cf08df-en>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., et al. (2021). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372, n71.
<https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Rincón-Gallardo, S. (2019). Liberating learning: Educational change as social movement. Routledge.
https://www.researchgate.net/publication/345463704_Liberating_Learning_Educational_Change_as_Social_Movement
- Robinson, V. M., Lloyd, C. A., y Rowe, K. J. (2008). The impact of leadership on student outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), 635–674. <https://doi.org/10.1177/0013161X08321509>

- Schleicher, A. (2020). World class: How to build a 21st-century school system. *OECD Publishing*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/05/world-class_g1g8d583/9789264300002-en.pdf
- Segatto, C. I. (2015). O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. *Revista Brasileira de Educação*, 20(61), 457–479. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782015206110>
- UNESCO. (2021). Reimagining our futures together: A new social contract for education. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707>
- Universidad Católica de Trujillo. (2025). Líneas de investigación institucionales y de los programas de estudios de las facultades de la Universidad Católica de Trujillo Benedicto XVI 2025. Vicerrectorado de Investigación, UCT.
- Vaillant, D., & Zidán, E. R. (2016). Práticas de liderazgo para el aprendizaje en América Latina: un análisis a partir de PISA 2012. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 24(91), 253-274. <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/cV6VqhWJPfD9dJPKQgPtCHz/?lang=es>
- Velázquez, L. C., Ramírez, G., & Vázquez, E. (2017). Modelo de competencias directivas para la autonomía de gestión y liderazgo en supervisores de educación básica en el marco de las reformas educativas en México. *Killkana sociales: Revista de Investigación Científica*, 1(3), 4. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6297487>
- Verger, A., Fontdevila, C., y Zancajo, A. (2016). The privatization of education: A political economy of global education reform. *Teachers College Press*. https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/The_Privatization_of_Education.pdf
- World Bank. (2017). World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise. *World Bank*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1096-1>
- Zancajo, A. (2019). Education markets and schools' mechanisms of exclusion: The case of Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 27, 130. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4318>