

TEMA DE ANÁLISIS

La evidencia está, la política no:
Inversión educativa en Chile



La evidencia está, la política no: inversión educativa en Chile¹

En las últimas décadas, Chile ha destinado crecientes recursos públicos y privados a la educación, alcanzando niveles de gasto que llaman la atención en la comparación internacional. A su vez, la discusión pública ha girado en torno a la asignación de recursos en la educación y su financiamiento con una marcada inclinación —hasta el día de hoy— hacia la educación superior, relegando la educación preescolar, primaria y secundaria.

Comparar ese gasto con el de otros países permite dimensionar mejor nuestras prioridades y resultados. La OCDE constituye un referente habitual, mientras que países de desarrollo similar, como Bulgaria, ofrecen un buen contrafactual al controlar por niveles de ingreso.

La cuestión central, más allá de este análisis puntual, es comprender si los recursos que Chile asigna a la educación se están transformando en un verdadero motor de desarrollo y de movilidad social.

Esfuerzo financiero: mucho gasto, poca dirección

Desde 2014, Chile ha mantenido un esfuerzo en educación de alrededor de 7,3% del PIB (2014 a 2022 para ser exactos, considerando gasto público y privado), un nivel que lo sitúa más de 1 p.p. por encima del promedio de la OCDE, correspondiente a 5,7% en el mismo periodo. A primera vista, podría interpretarse como un logro en materia de prioridad social. No obstante, el desglose por nivel educativo muestra una estrategia difícil de defender con base en la evidencia empírica en el campo de la economía de la educación.

En 2022, aproximadamente un 2,5% del PIB se destinó a educación superior², casi el doble del promedio de 1,4% de la OCDE. Esta diferencia constituye una sobreinversión que ha sido sistemática al menos los últimos 10 años. Mientras tanto, la inversión en educación inicial³ apenas alcanzó 0,99% del PIB, muy cerca del promedio OCDE (0,91%), cuando la teoría y la evidencia señalan que es precisamente en esta etapa donde los retornos son más altos.

Este patrón refleja una apuesta política por expandir el acceso a la universidad, dejando rezagadas las inversiones de mayor retorno tanto a nivel individual para individuos en los quintiles de menor ingreso, como del retorno a nivel social. Para entender mejor este problema, resulta clave mirar primero como Chile destina recursos a los distintos niveles educacionales.

El Gráfico N°1 muestra que Chile se encuentra relativamente alineado en el gasto educacional total (gobiernos más privados) como porcentaje del PIB en los niveles primario y secundario. Sin embargo, la alerta surge en los niveles terciarios y en la inversión en primera infancia. En parti-

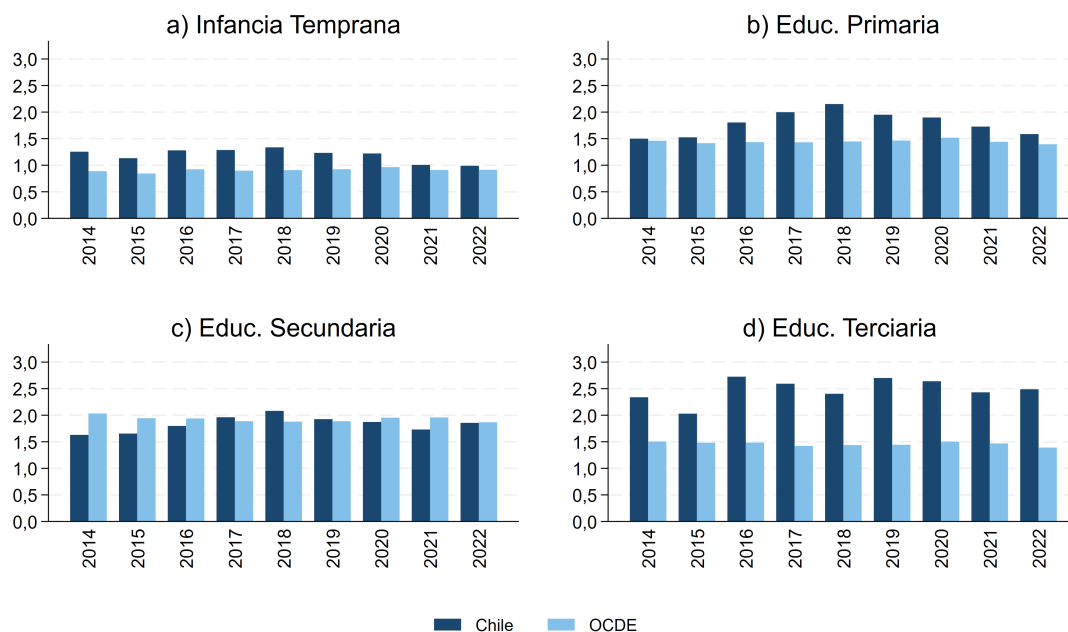
¹ Informe por Maximiliano Villalobos, Ingeniero Comercial Mención Economía PUC y Magíster en Economía Aplicada PUC.

² Educación universitaria y técnica, correspondiente a educación terciaria.

³ La educación inicial corresponde al nivel ISCED 0 (Educación preprimaria), que abarca desde el nacimiento hasta la edad de ingreso a ISCED 1 (Educación primaria), según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (UNESCO, 2011).

cular, Chile ha seguido dos estrategias que la evidencia empírica en economía de la educación indica que no generan altos retornos ni sociales ni individuales: destinar crecientes recursos a la educación superior y, al mismo tiempo, descuidar la inversión en la infancia temprana.

Gráfico N°1: Gasto en educación según nivel educacional como % del PIB (Chile vs. OCDE)



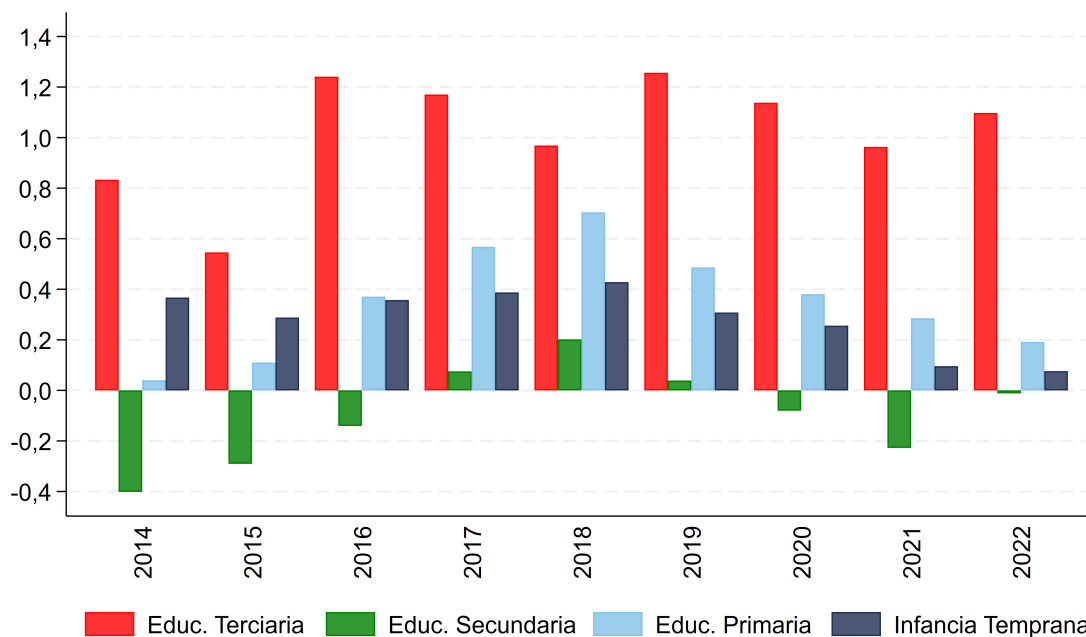
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

El Gráfico N°2 muestra la diferencia entre el gasto en educación de Chile y el promedio de la OCDE, ambos medidos como porcentaje del PIB y desagregados por nivel educativo. Se observa que, en el caso de la educación terciaria, la diferencia ha sido consistentemente superior a 1 punto porcentual del PIB en la mayoría de los años de la muestra.

En contraste, la brecha en el gasto destinado a la educación en la primera infancia se ha ido reduciendo. Esto no se explica porque la OCDE haya incrementado de manera significativa su inversión en este nivel, sino porque —como lo evidencia el Gráfico N°1— Chile ha disminuido de forma sostenida su aporte desde al menos 2018, mientras que la OCDE lo ha mantenido relativamente estable. Como resultado, la diferencia positiva se ha ido acercando a cero (es decir, Chile sigue aportando ligeramente más como porcentaje del PIB, pero esa ventaja se ha reducido).

El caso de la educación secundaria resulta más preocupante, pues la diferencia pasó de ser positiva a negativa: mientras antes Chile invertía relativamente más que la OCDE en este nivel, ahora lo hace relativamente menos. En otras palabras, Chile no solo perdió la ventaja comparativa en gasto secundario, sino que actualmente destina una proporción menor de su PIB que el promedio de la OCDE. Un patrón de reducción de brechas, aunque menos marcado, también se observa en la educación primaria.

Gráfico N°2: Diferencia de gasto según nivel educativo (Chile vs. OCDE)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

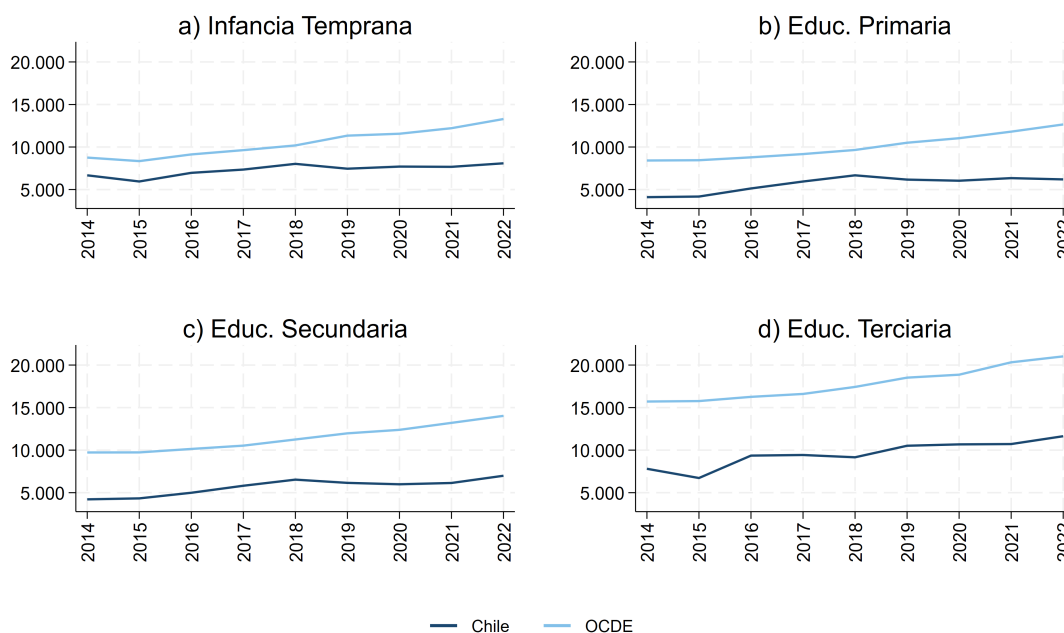
En definitiva, los datos muestran que Chile mantiene un esfuerzo financiero considerable en educación, pero con una distribución poco balanceada entre niveles. La sobreinversión en educación superior y la menor atención a la primera infancia configuran una estrategia difícil de sostener frente a la evidencia comparada de países exitosos, países que han priorizado de manera más decidida las etapas tempranas del ciclo educativo. Por ello, no basta con observar el gasto agregado como porcentaje del PIB: es necesario analizar cómo se traduce en recursos efectivos por estudiante y en cobertura, tema que se aborda en la sección siguiente.

Recursos por estudiante según nivel educativo: Chile vs OCDE

El Gráfico N°3 muestra el gasto en dólares PPA por estudiante. A diferencia de lo que sugería el análisis en % del PIB, en Chile la educación de infancia temprana aparece con un gasto relativamente elevado por alumno —incluso superior al de primaria—, lo que refleja un menor número de niños matriculados en este nivel. En la OCDE, en cambio, el patrón es más uniforme: las diferencias entre primaria, secundaria e infancia temprana son menores, lo que indica una cobertura más amplia y un esfuerzo más balanceado en la inversión por estudiante.

Esta aparente contradicción entre el gasto como % del PIB y el gasto por estudiante subraya un punto clave: en Chile se gasta relativamente poco a nivel agregado en infancia temprana, pero lo que efectivamente se destina se concentra en un grupo reducido de niños. En consecuencia, el desafío no es solo cuánto se invierte, sino también cómo se amplía la cobertura y se asegura que estos recursos lleguen a toda la población infantil. Repensar esta estrategia resulta fundamental si se busca combinar equidad, eficiencia y retorno social en la política educativa.

Gráfico N°3: Recursos por estudiante según nivel educacional en US\$ PPA (Chile vs. OCDE)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

Por consiguiente el desafío es doble. Por un lado, ampliar la cobertura, que según datos de la OCDE para 2022 es deficiente: alcanza un 19,8 % para menores de 3 años (frente al 24,2 % del promedio OCDE) y un 75,6 % para niños de 3 a 5 años (frente al 83,6 %), por otro, asegurar que estos recursos lleguen de manera efectiva a toda la población infantil.

La literatura empírica en economía y medicina coincide en destacar que la inversión en la infancia temprana es la más costo-efectiva. Flavio Cunha y James Heckman —Premio Nobel de Economía— muestran que en estas etapas se forman habilidades cognitivas y no cognitivas en periodos sensibles, altamente complementarias con las inversiones posteriores. Cuando este esfuerzo inicial se descuida, se abren brechas educativas y sociales muy difíciles de cerrar, lo que reduce la efectividad de las políticas aplicadas en etapas más tardías, como la educación superior. En la práctica, esto implica concentrar recursos en jóvenes que ya superaron las desventajas iniciales, en lugar de abordar las raíces de la desigualdad desde la base.

La evidencia médica llega a la misma conclusión. Investigaciones publicadas en *The Lancet* —una de las revistas científicas más influyentes del mundo— demuestran que las experiencias tempranas moldean no solo la arquitectura cerebral y las trayectorias de aprendizaje, sino también la salud mental a lo largo de la vida. Por ello, la falta de inversión en los primeros años no solo limita los retornos educativos y económicos, sino que además perpetúa desigualdades estructurales que se transmiten de generación en generación.

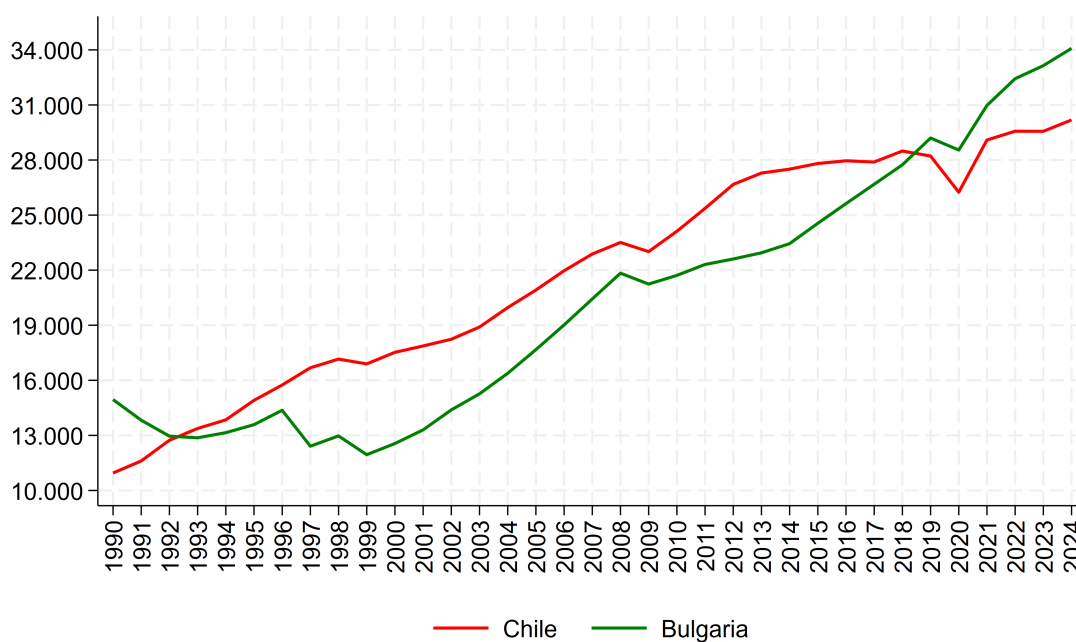
En vista de esta evidencia, resulta indispensable repensar seriamente la estrategia nacional sobre cómo se destinan los recursos educativos. Continuar privilegiando etapas tardías del ciclo formativo, en desmedro de la primera infancia, no solo genera retornos decrecientes, sino que también limita el potencial de desarrollo del país en el largo plazo. Además, si una de las

preocupaciones centrales de la política educacional es la desigualdad, el desafío es aún mayor, pues descuidar la primera infancia implica perpetuarla, consolidando brechas que luego resultan prácticamente imposibles de cerrar. Una asignación más equilibrada y estratégica de la inversión educativa es, por tanto, una condición necesaria para reducir desigualdades y fortalecer la equidad y productividad futuras.

Una base de comparación más justa: Chile vs Bulgaria

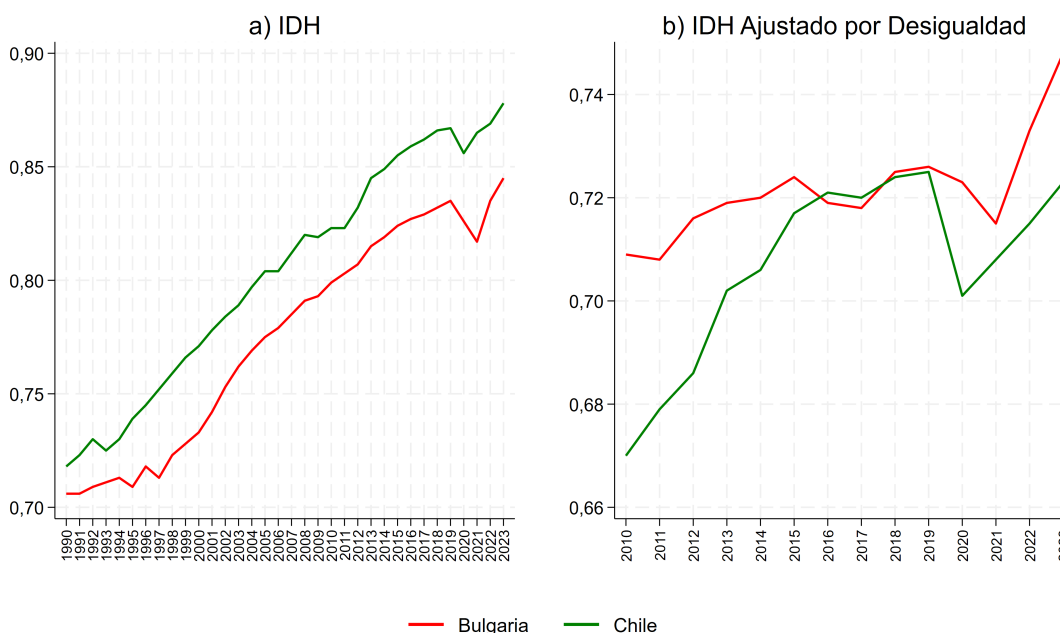
Alguien podría argumentar que comparar a Chile con los países de la OCDE no es válido, dado que en su mayoría poseen niveles de ingreso y desarrollo mucho más altos. Ok, aceptemos por un momento que ese argumento es válido. Sin embargo, si miramos a Bulgaria —país con un PIB per cápita y un Índice de Desarrollo Humano (IDH) muy similares, y que desde 2022 está en proceso de adhesión a la OCDE—, la comparación resulta plenamente pertinente. Los Gráficos N°4 y 5 muestran que ambos países han seguido trayectorias semejantes en términos de ingreso y desarrollo humano, lo que refuerza la validez del ejercicio al no ser una elección arbitraria.

Gráfico N°4: PIB per cápita a PPA 2021— Chile vs. Bulgaria (1990-2024)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

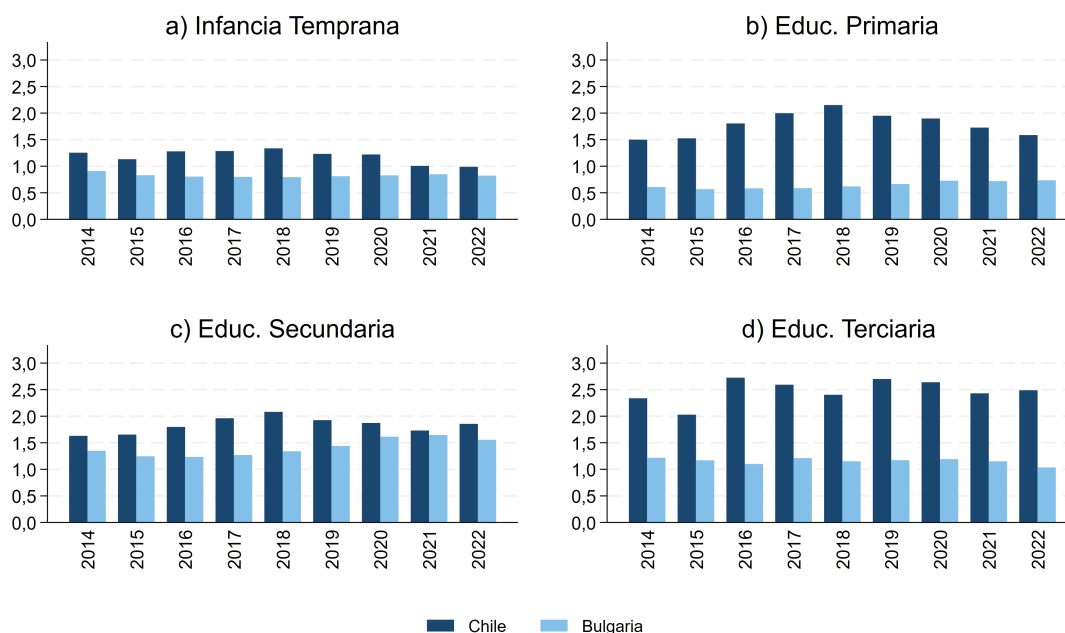
Gráfico N°5: IDH e IDH ajustado por Desigualdad— Chile vs. Bulgaria (2010-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas

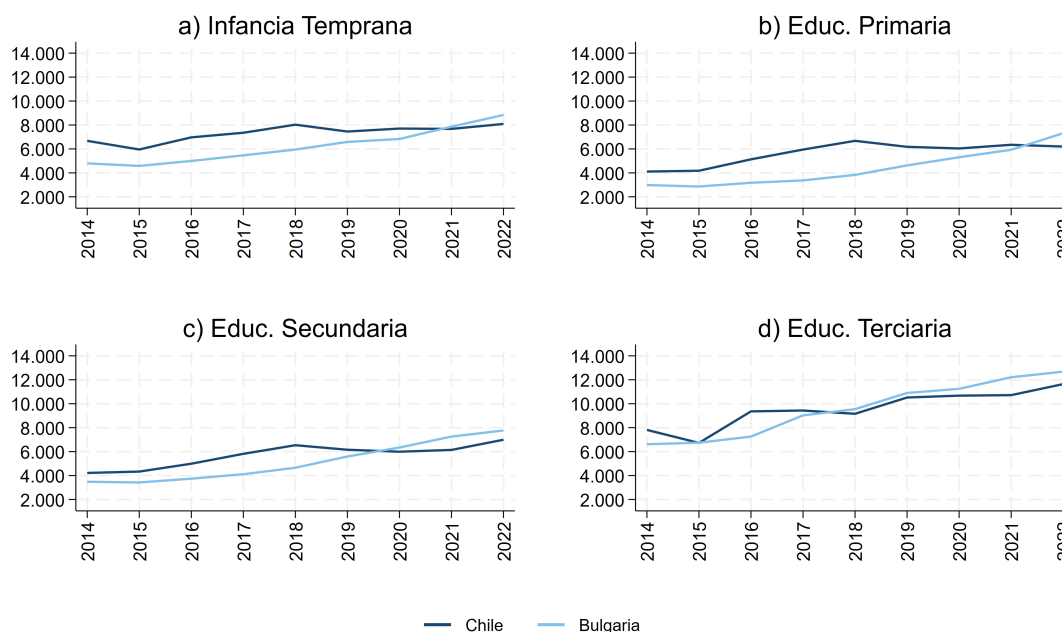
En materia educativa, los Gráficos N°6 y 7 evidencian un contraste importante. Chile continúa destinando una mayor proporción de su PIB a la educación en todos los niveles, pero cuando se traduce el gasto a dólares PPA por estudiante, la situación cambia: hasta 2020 Chile superaba ampliamente a Bulgaria, pero desde entonces es Bulgaria quien invierte más por alumno en educación superior, secundaria, primaria e infancia temprana.

Gráfico N°6: Gasto en educación según nivel educacional como % del PIB (Chile vs. Bulgaria)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

Gráfico N°7: Recursos por estudiante según nivel educacional en US\$ PPA (Chile vs. Bulgaria)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

Este resultado refuerza lo señalado en la sección anterior: Chile no solo concentra de manera desproporcionada sus recursos en la educación terciaria, sino que además ha perdido ventaja comparativa en el gasto efectivo por estudiante en el resto de los niveles. La comparación con Bulgaria, un país de condiciones económicas y sociales muy similares, muestra que el desafío

de Chile no radica únicamente en su nivel de ingreso, sino en cómo decide asignar sus recursos educativos. Esto se refleja en las tasas de cobertura de la educación inicial y básica según datos de la OCDE a 2022: si bien Chile muestra una matrícula significativamente mayor en menores de 3 años (19,8 % frente a 4,5 % en Bulgaria), la situación se revierte en el tramo de 3 a 5 años, donde Bulgaria alcanza un 85,5 % frente al 75,6 % de Chile. Además, la cobertura chilena en educación primaria es sustancialmente más alta (66,3 % frente a 41,0 %), pero pierde terreno en educación secundaria (64,3 % frente a 72,5 %) y mantiene un nivel similar en educación terciaria (55,5 % en Chile y 51,9 % en Bulgaria). En conjunto, estas cifras evidencian un patrón de desbalance: Chile logra ventajas tempranas en la escolarización de los más pequeños y en la primaria, pero retrocede en la secundaria y concentra recursos en la terciaria, reproduciendo las inequidades señaladas previamente.

Tabla N°1: Tasas de matrícula por nivel educativo y rango etario en 2022

Nivel educativo	Rango etario	Chile	Bulgaria
Infancia Temprana	0-2 años	19,81	4,49
Infancia Temprana	3-5 años	75,61	85,48
Educ. Primaria	6-14 años	66,26	40,96
Educ. Secundaria	15-19 años	64,35	72,46
Educ. Terciaria	20-29 años	55,49	51,88

[flushleft] Nota: Terciaria (20-29)

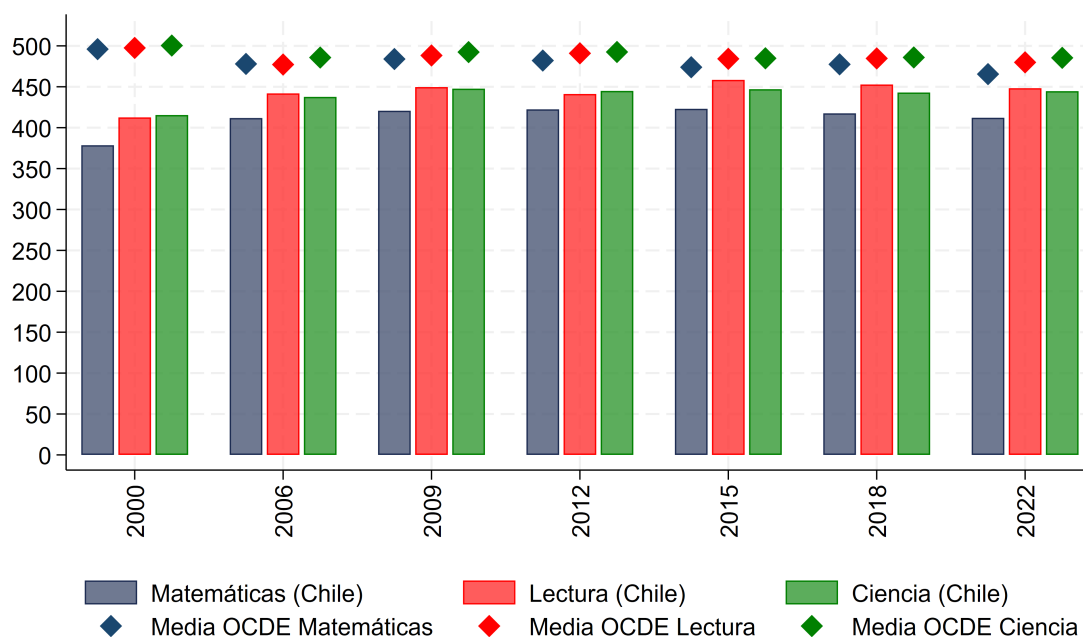
corresponde a la suma de 20-24 y 25-29. Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

Resultados de aprendizaje: retornos que no han estado a la altura de la inversión

Hasta ahora hemos visto que Chile destina un esfuerzo educativo considerablemente mayor que Bulgaria, tanto en términos de PIB como en gasto por estudiante (al menos hasta 2020), y que incluso supera en esfuerzo relativo a buena parte de la OCDE. Sin embargo, cuando pasamos del financiamiento a nivel escolar a los resultados concretos en aprendizaje, las conclusiones son mucho menos favorables.

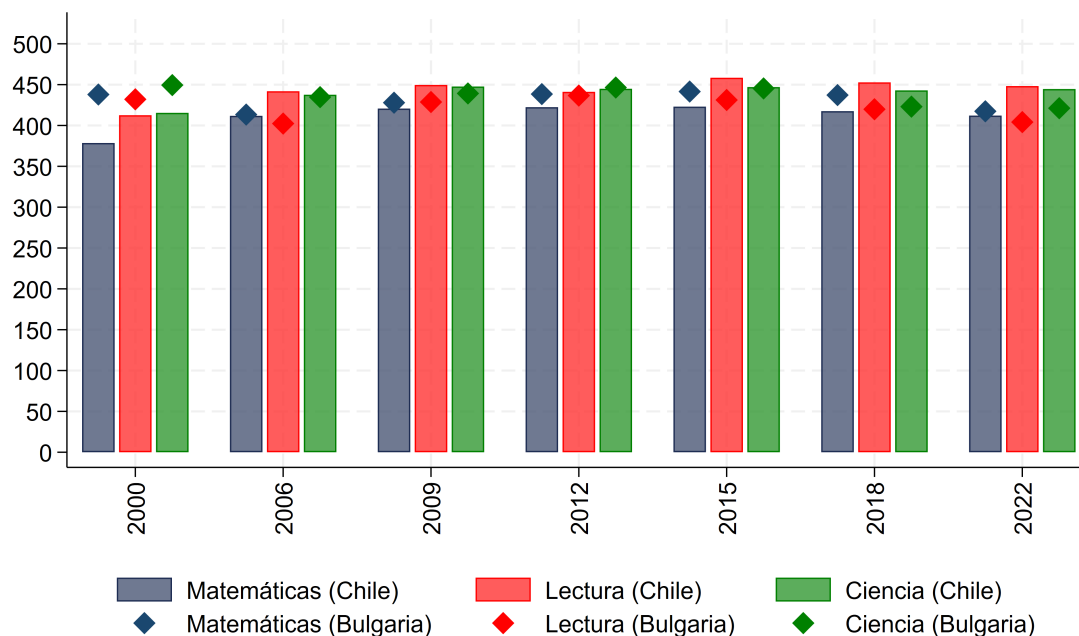
Los Gráficos N°8 y 9, basados en los resultados de pruebas PISA, muestran que Chile se ubica sistemáticamente por debajo del promedio de la OCDE en matemáticas, lectura y ciencias, con brechas persistentes a lo largo de más de dos décadas. Respecto de Bulgaria, país donde el esfuerzo financiero ha sido históricamente menor como porcentaje del PIB, Chile apenas logra un desempeño marginalmente superior en promedio, pese a haber destinado sustancialmente más recursos a la educación escolar durante gran parte del período.

Gráfico N°8: Resultados prueba PISA en el tiempo (Chile vs. OCDE)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

Gráfico N°9: Resultados prueba PISA en el tiempo (Chile vs. Bulgaria)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

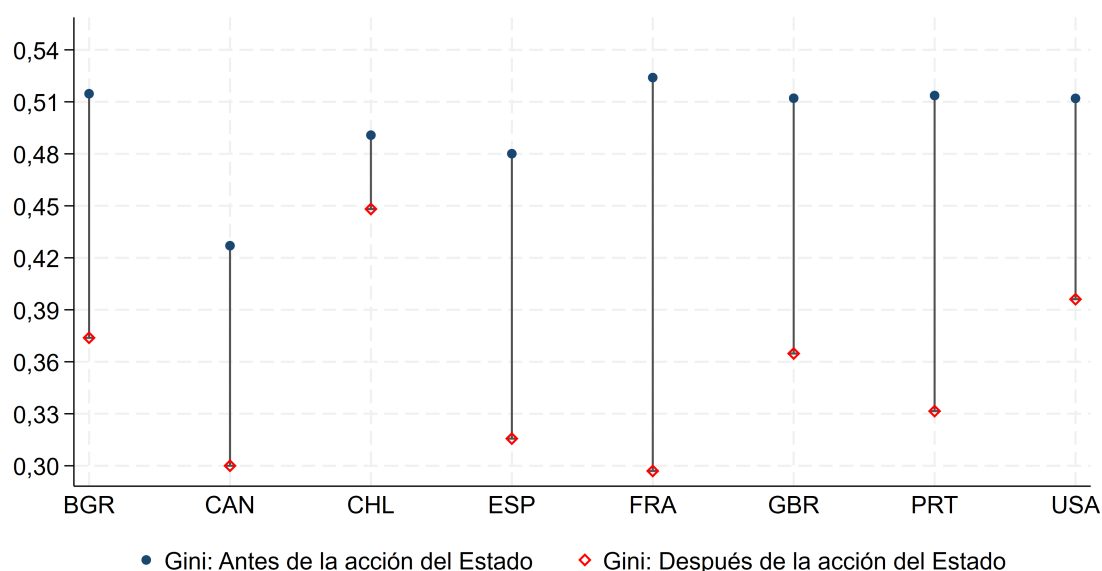
Este contraste sugiere un problema estructural: o Chile gasta mal los recursos educativos, o su sistema educacional es ineficiente, o bien ambas cosas a la vez. En cualquier caso, la evidencia es clara en mostrar que un mayor esfuerzo de gasto no se ha traducido en mejoras significativas de aprendizaje en comparación internacional, lo que refuerza la necesidad de repensar no solo

cuánto se invierte, sino también cómo se invierte.

Desigualdad y la falla fiscal

El Gráfico N°10 muestra el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias (acción del Estado). El valor previo a impuestos y transferencias refleja la desigualdad de mercado, es decir, aquella que surge de los ingresos laborales y de capital sin considerar la acción del Estado. Bajo esta medida, Chile presenta un nivel de desigualdad similar o incluso menor que países que solemos tomar como referencia en el mundo occidental —como Francia, Reino Unido, Estados Unidos, etc.—, además de Bulgaria, con el que hemos comparado directamente por su nivel de desarrollo.

Gráfico N°10: Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

La diferencia surge tras la acción del Estado. Mientras en esos países los impuestos y transferencias permiten reducir de forma sustantiva la desigualdad —con Francia como el caso más extremo—, en Chile la caída del Gini es marginal. Incluso Estados Unidos, que culturalmente le asigna menor relevancia a la redistribución, consigue un efecto mayor que Chile. En otras palabras, partimos de una posición de desigualdad de mercado no tan distinta e incluso mejor que varios países de “frontera”, pero el sistema tributario y de gasto social logra muy poco en términos redistributivos y terminamos en consecuencia peor que aquellos países.

En síntesis, si el objetivo es reducir la desigualdad, los datos muestran un doble problema. Por un lado, la acción del Estado en su conjunto apenas logra modificar el coeficiente de Gini, lo que refleja la ineficiencia del sistema tributario y de transferencias en comparación internacional. Por otro, dentro de esa acción se incluye la política educacional, que tampoco ha generado mejoras

sustantivas en equidad pese al elevado gasto. En otras palabras, no solo la política educativa ha sido ineficaz para cerrar brechas, sino que el resto de los instrumentos fiscales y sociales tampoco han logrado cumplir ese propósito. Esto configura un Estado que gasta mucho, pero redistribuye poco, lo que hace aún más urgente replantear la estrategia integral de políticas públicas orientadas a la equidad.

Esto revela un problema estructural más amplio: no se trata únicamente de cómo se invierte en educación, sino de cómo se utilizan los impuestos en general. Si el esfuerzo fiscal no se traduce en mejoras significativas en la equidad, significa que gran parte del potencial redistributivo se pierde. En este sentido, la evidencia sugiere que Chile debe repensar con urgencia no solo la estrategia educativa, sino también el diseño global de su política fiscal y social, para que los recursos públicos efectivamente contribuyan a reducir desigualdades.

Conclusión

Chile destina recursos considerables a educación, destacando por su alta inversión relativa al PIB y por el fuerte peso de la educación superior. Sin embargo, los resultados no acompañan: en las pruebas PISA seguimos rezagados respecto a la OCDE y apenas superamos a países con similares niveles de desarrollo, como Bulgaria, pese a gastar históricamente mucho más. A ello se suma que nuestro sistema tributario y de gasto social logra muy poco en términos redistributivos: la desigualdad de mercado en Chile no es tan distinta de la de otros países occidentales, pero después de impuestos y transferencias la reducción del Gini es mínima.

La evidencia internacional es contundente. Estudios académicos en economía y en medicina muestran que la infancia temprana es la etapa donde la inversión genera mayores retornos y donde se pueden cerrar brechas de forma duradera. Privilegiar la educación superior, en cambio, significa llegar tarde, cuando las desigualdades ya están consolidadas y las posibilidades de corrección son limitadas.

En este contexto, los desórdenes y las dificultades de convivencia observadas en el sistema escolar son un síntoma de varios problemas acumulados. Uno de ellos es que durante años la inversión se ha concentrado en la educación superior, mientras que las etapas iniciales —donde se forman las bases del aprendizaje y la socialización— han recibido menor atención.

Si Chile aspira a mejorar la productividad, el aprendizaje y la equidad, debe repensar con urgencia su estrategia de asignación de recursos. Esto implica avanzar mediante políticas como la sala cuna universal —un proyecto que va en la dirección correcta— y el fortalecimiento de instituciones clave como la JUNJI, asegurando cobertura y calidad en la primera infancia. Al mismo tiempo, es fundamental enfrentar el deterioro de la educación pública básica y media, revalorizando la profesión docente para atraer jóvenes con vocación, superando las barreras y prejuicios asociadas a la remuneración, la carga y el ambiente laboral. Ello requiere apoyarse en experiencias exitosas a nivel internacional e incluso considerar la incorporación de capital humano especializado en educación desde el extranjero.

Referencias

Cunha, F., Heckman, J. J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31–47. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.31>

Cunha, F., Heckman, J. J. (2008). Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. *Journal of Human Resources*, 43(4), 738–782. <https://doi.org/10.3368/>

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>

Patel, V., Flisher, A. J., Hetrick, S., McGorry, P. (2007). Mental health of young people: A global public-health challenge. *The Lancet*, 369(9569), 1302–1313. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60368-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60368-7)

UNESCO. (2012). *International Standard Classification of Education: ISCED 2011*. UNESCO Institute for Statistics. <https://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced>