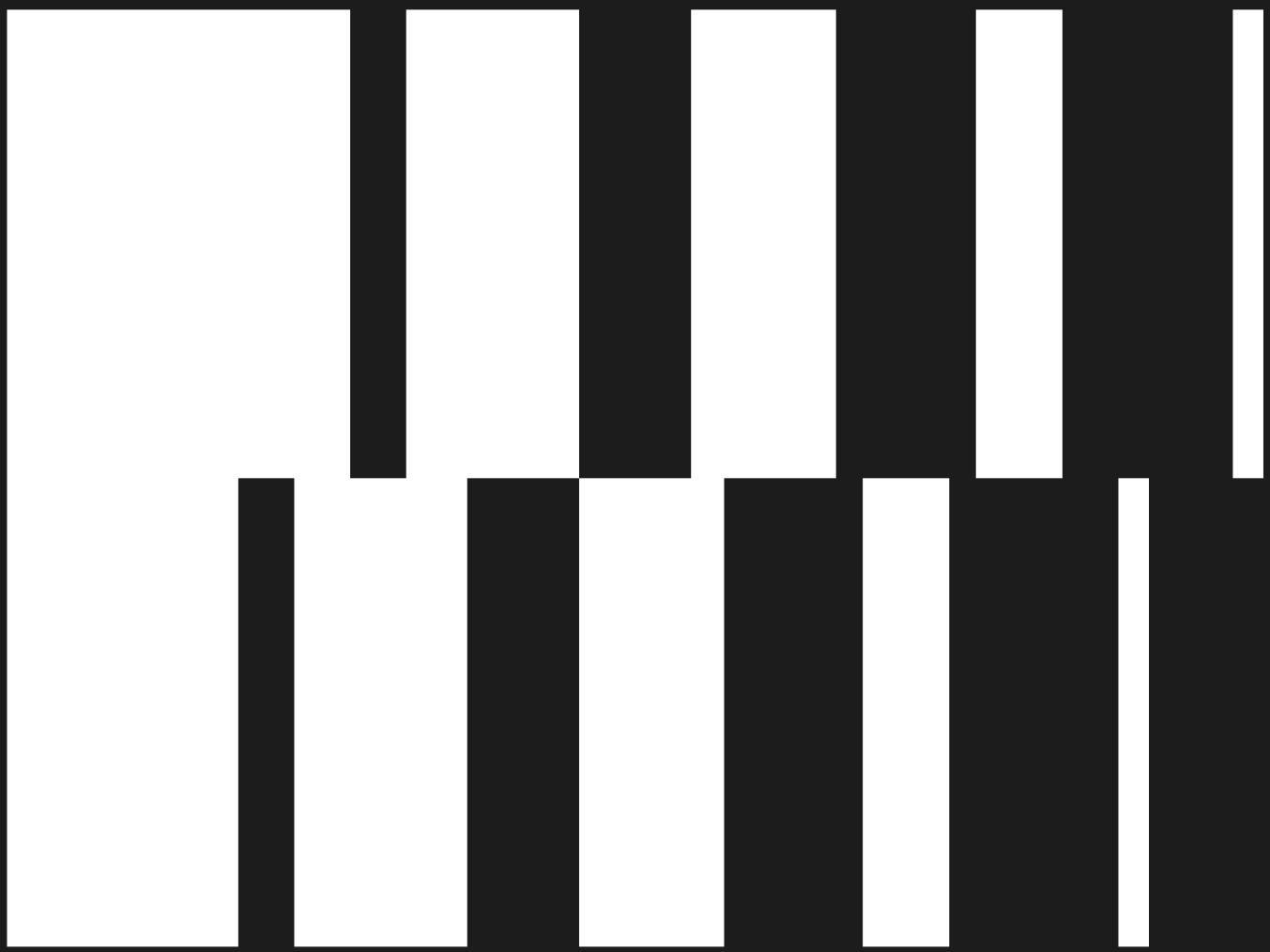
Publicación 06

Septiembre 2026

POLICY
PAPER udp

Las dos deudas

Lo que PISA 2025 dice sobre el hogar y el sistema educativo en Chile



Título

Las dos deudas

Lo que PISA 2025 dice sobre el hogar y el sistema educativo en Chile

Resumen Ejecutivo

Chile obtuvo en el estudio PISA de 2025 442 puntos en Ciencias, 436 en Lectura y 403 en Matemática, y quedó por debajo de sus propios niveles de 2006 en las dos últimas áreas. La explicación inicial de esta preocupante situación ha recaído fundamentalmente, a nivel de opinión pública, en la tecnología en sus múltiples variantes: pantallas, redes sociales, inteligencia artificial. Este informe sostiene que esa lectura es insuficiente porque los datos de PISA no permiten concluir que esa sea la razón principal de la baja en los desempeños, tanto en Chile como en el mundo en general. En las métricas en las que se esperaría la anomalía chilena —el gradiente socioeconómico, la disposición de los estudiantes y el apoyo que perciben de sus profesores—, Chile está en el promedio de la OCDE o por encima. La anomalía está en otra parte, en un nivel absoluto bajo para casi todos, sin techo de excelencia y con un piso que no sube.

El informe organiza su diagnóstico en en dos tiempos. El primero es el hogar y los primeros años. La pobreza multidimensional es en Chile una condición de la infancia, el apoyo familiar que perciben los estudiantes está bajo el promedio de la OCDE mientras el apoyo docente está muy por encima, es decir, los profesores chilenos hacen más de lo que se les reconoce, y la evidencia longitudinal internacional sitúa entre la mitad y cuatro quintos de la brecha de logro en lo que ocurre antes del primer día de clases. El segundo tiempo es la escuela. Los estudiantes chilenos llegan con disposiciones iguales o mejores que el promedio, y esas disposiciones rinden menos aprendizaje, en parte porque las últimas cuatro décadas de política educacional pusieron en el centro primero la expansión de la oferta y después la evaluación, pero no la construcción de capacidades profesionales e institucionales. El Estado aprendió a financiar y a fiscalizar, no a acompañar para mejorar.

De ese diagnóstico se desprenden dos deudas y una agenda de políticas, ordenada por el ciclo de vida. Mover la inversión pública hacia el tramo de 0 a 2 años; avanzar en una política de sala cuna que asegure calidad de proceso y no solo cupos; medir la primera infancia por lo que ocurre en ella y no por su cobertura; extender el permiso parental hasta el primer año; completar la política docente en los componentes que construyen capacidad, incluida una carrera directiva y la distribución del talento docente hacia donde más se necesita; consolidar la Nueva Educación Pública y crear un nivel intermedio con capacidad técnica para el sector particular subvencionado; dotar a la enseñanza media de una estrategia propia; apoyar a las familias sin culparlas; y adoptar una política sobre tecnología y atención en la escuela que vaya más allá de la prohibición. La transformación tecnológica, que el informe examina en su cierre, no compite con esta agenda. Define para qué se necesitan las capacidades que el país no ha desarrollado.

Autores

José Joaquín Brunner y
Gonzalo Muñoz

Pública

Plataforma
POLÍTICAS PÚBLICAS udp

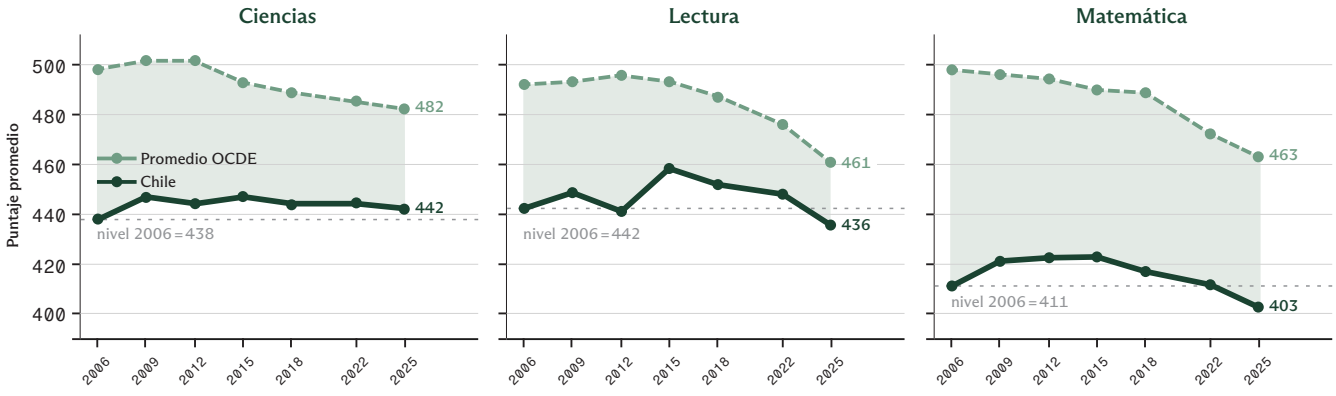
Las dos deudas
Lo que PISA 2025 dice sobre el hogar y el sistema educativo en Chile

1. El resultado y su lectura habitual

Chile obtuvo 442 puntos en Ciencias, 436 en Lectura y 403 en Matemática en PISA 2025. Los promedios de la OCDE fueron de 482, 461 y 463. Respecto de 2022, Ciencias se mantuvo estable, Lectura cayó 12 puntos y Matemática 9; la OCDE se movió casi exactamente igual, –3, –14 y –9. La muestra chilena fue de 6.500 estudiantes de más de 200 establecimientos, evaluados entre agosto y septiembre de 2025, quienes cursaban cuarto y quinto básico cuando comenzó la pandemia.

Estas cifras deben analizarse en un contexto más amplio. Chile mejoró notablemente en las tres áreas durante la década de 2000, con todos los grupos sociales avanzando; se estancó sin retroceder en la década siguiente y, en 2022, fue destacado entre los países que mejor habían resistido la pandemia. En 2025, eso sigue siendo cierto en Ciencias, pero deja de serlo en Matemática y Lectura, donde el país quedó por debajo de sus propios niveles de 2006 [Fig. 1]. La gravedad de este ciclo está ahí. Un estancamiento de quince años nunca se convirtió en una mejora y ahora ha empezado a erosionarse.

Fig. 1: Chile y el promedio OCDE en PISA, 2006-2025. Puntaje promedio por área



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD, PISA 2025 Results (Volume I), tablas de tendencias, y Agencia de Calidad de la Educación (2026). El promedio OCDE corresponde al informado en cada ciclo, por lo que la composición de países varía levemente entre años.

La lectura habitual de estas cifras se articula en dos movimientos. Primero, el lamento: caímos otra vez y seguimos rezagados. Después, la atribución; la culpa recae en la pandemia, en los profesores, en la falta de recursos, en el currículum o en las pantallas. Ahora, por último, también en la inteligencia artificial. Ambos movimientos son comprensibles, pero resultan insuficientes.

Son insuficientes por una razón simple. La conversación pública chilena sobre los resultados escolares se basa en el supuesto de que la escuela es el lugar donde se decide el aprendizaje y, por lo tanto, lo que hay que explicar y reformar es la propia escuela. Ese supuesto es verdadero solo en la medida en que la escuela consiga hacer algo que no le resulta ni natural ni fácil: compensar lo que ocurrió antes de ella y fuera de ella. Y hay una segunda razón, más embarazosa. Los datos de PISA 2025 no dicen lo que la conversación pública supone que dicen. En varias de las métricas en las que se esperaría encontrar la anomalía chilena —el gradiente socioeconómico, la disposición de los estudiantes y el apoyo que perciben de sus profesores—, Chile figura en el promedio de la OCDE o por encima de él.

Este informe distingue entre dos preguntas y trata de abordarlas. La primera es por qué el sistema escolar chileno tiene el nivel que tiene. Su respuesta obliga a mirar hacia donde la política educacional casi no mira, el hogar y los primeros años. La segunda es por qué el sistema no ha sido capaz de compensar ese punto de partida ni de recuperarse, a diferencia de otros sistemas comparables. La respuesta obliga a mirar hacia aquello que la política educacional nunca puso en su centro: las capacidades profesionales e institucionales del propio sistema escolar. Las dos preguntas convergen en la tesis de que el país tiene dos deudas principales, una con la infancia que llega a la escuela y otra con la escuela que la recibe, y no ha pagado ninguna.

2. Lo que se le pide a la escuela

Gert Biesta ha insistido en que la educación opera simultáneamente en tres dominios, cualificación, socialización y subjetivación, y que reducirla a cualquiera de ellos la deforma. La socialización es la inserción del recién llegado en órdenes culturales, sociales y políticos que ya existen, y es la condición de posibilidad para que la instrucción tenga sobre qué operar. La escuela participa de ella, desde luego, pero llega tarde y queda en segundo lugar. Cuando un niño en Chile se sienta por primera vez en una sala de clases, ya lleva cinco o seis años recibiendo un mundo, o no recibiéndolo.

La investigación sobre la efectividad escolar ha dado nombre a lo que la escuela puede hacer frente a esa desigualdad de partida. Reynolds y sus colaboradores distinguen la calidad de una escuela, el grado en que obtiene mejores resultados que otras una vez corregidas las características de entrada de sus alumnos, de su equidad, que es su poder compensatorio: la capacidad de algunas escuelas de compensar mejor que otras el origen socioeconómico, el género, la procedencia étnica y el bajo logro inicial. Esa es la definición que adopta este informe. La escuela efectiva es la que compensa. Chile sabe desde hace dos décadas que esas escuelas existen en todo su territorio. El estudio más reconocido sobre escuelas efectivas en sectores de pobreza en nuestro país demostró que había establecimientos que, con estudiantes de los contextos más desfavorecidos del país, obtenían resultados comparables a los de escuelas de mucho mayor nivel socioeconómico, y que lo lograban mediante procesos identificables, foco pedagógico, altas expectativas, trabajo colectivo de los docentes, atención a las necesidades psicosociales de los alumnos y gestión de la convivencia (Bellei, Pérez, Muñoz y Raczynski, 2004). La compensación es posible en Chile y está documentada.

Hace más de veinte años, uno de los autores de este informe formuló, junto a Gregory Elacqua, la condición bajo la cual ese poder compensatorio deja de ser un atributo de escuelas excepcionales y se convierte en una propiedad del sistema. La posibilidad de compensar educacionalmente las desigualdades de origen sociofamiliar de los alumnos, escribieron entonces Brunner y Elacqua (2004), “sólo puede materializarse si la mayoría de las escuelas son efectivas”. La condición es exigente y empírica, y lo que PISA 2025 permite examinar es si la mayoría la cumple.

Aquel texto sostenía también, siguiendo a Heyneman y Loxley, que en América Latina la fracción de la varianza de los resultados explicada por las diferencias entre escuelas era mucho mayor que en los países industrializados, porque en sociedades más desiguales la escuela está llamada a compensar y puede incidir con mayor fuerza. PISA 2025 sugiere que ese patrón está cambiando en Chile y sitúa la varianza entre nuestras escuelas por debajo del promedio de la OCDE. De ese dato no se sigue que la escuela importe menos que antes, porque la varianza entre escuelas mide cuánto se diferencian unas de otras en sus resultados y no cuánto aporta cada una al aprendizaje de quienes la frecuentan, y lo primero puede reducirse mientras lo segundo se estanca. La escuela chilena no pesa menos. Lo que ha cambiado es que ya no se distingue tanto entre las escuelas que compensan y las que no, porque la mayoría comparte la misma insuficiencia o el mismo desafío en términos de efectividad.

Esta forma de plantear el problema tiene, además, un fundamento normativo. El derecho a la educación, tal como lo hemos definido en trabajos anteriores (Bellei y Muñoz, 2024), comprende el derecho a educarse desde la infancia temprana, el derecho a aprender y el derecho a un trato digno en la esfera educativa, y es un derecho que se satisface institucionalmente, con el Estado en un rol primordial. Chile resolvió en buena medida la primera dimensión de los ciclos obligatorios y tiene sus mayores desafíos en las otras dos, que son cualitativas y se refieren a la capacidad de organizar experiencias educativas integrales y desafiantes en un marco de convivencia sana. Desde ese marco, la compensación no es una opción de política, sino la forma que adopta el derecho a aprender en una sociedad desigual, y la capacidad del sistema para compensar es la medida de cuánto se está cumpliendo.

3. Primer tiempo. El hogar y los primeros años

Hannah Arendt puso en el centro de su reflexión sobre la educación una categoría que la sociología ha utilizado poco: la natalidad. Cada niño que nace es un recién llegado a un mundo que ya estaba ahí, que es viejo respecto de él y que existía antes que él. La educación, escribió, es el punto en el que decidimos si amamos el mundo lo suficiente como para asumir la responsabilidad por él, y si amamos a los recién llegados lo bastante como para no arrojarlos de ese mundo, sino prepararlos para renovarlo.

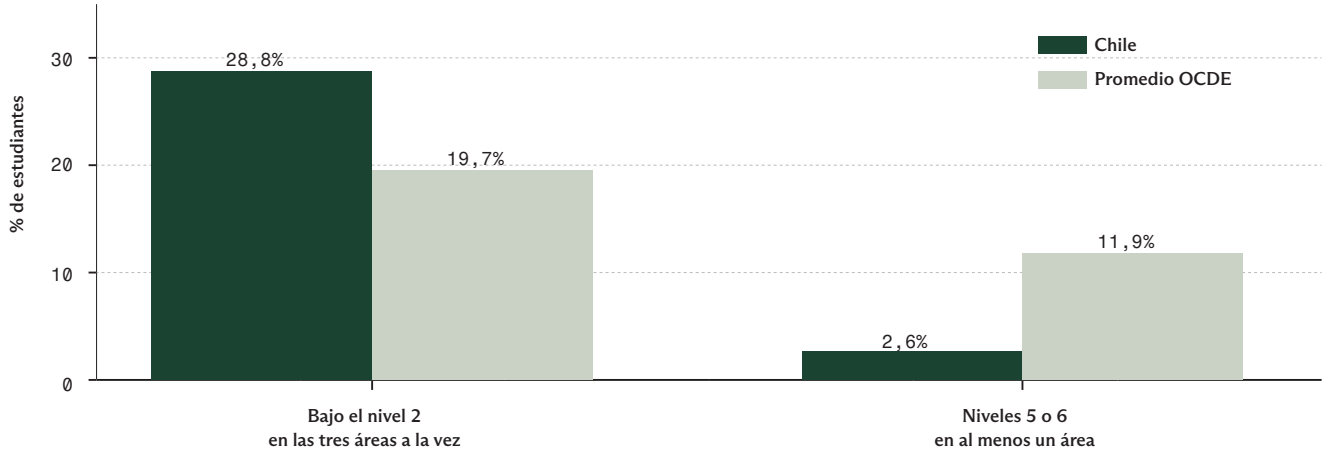
Lo decisivo de esta formulación es que desplaza el foco. Lo primero que un niño encuentra no es un currículum ni una escuela. Es un mundo. Un mundo de vida, con su lengua, sus objetos, sus rutinas, sus historias, sus modos de conversar, sus expectativas sobre el futuro, su relación con la escritura y con el tiempo. Ese mundo se le da o se le escatima, y se le da o se le escatima en un lugar preciso, el hogar. Arendt escribió contra el uso instrumental de la educación y difícilmente suscribiría un marco compensatorio como el que se propone en estas páginas; se la usa aquí, por lo que su categoría de natalidad permite ver que el encuentro entre el recién llegado y el mundo es anterior a la escuela y la condiciona.

El hogar es, además de afecto, el primer aparato distribuidor de capitales, económicos, sociales y culturales, y distribuye desigualmente. En Chile esa desigualdad tiene una forma medible. La Encuesta Casen 2024 estima que 3.472.261 personas, el 17,7% de la población, viven en situación de pobreza multidimensional. La cifra bajó respecto de 2022, cuando alcanzaba el 20,0%, y esa mejora debe reconocerse. Pero su distribución por edad no ha cambiado. El tramo de 0 a 17 años es el más afectado, con una incidencia del 22,5%, casi cinco puntos por encima del promedio nacional. En Chile la pobreza multidimensional es, ante todo, una condición de la infancia. Y lo que la Casen permite ver, y que ningún promedio de puntajes revela, es su estructura. Casi tres de cada diez hogares tienen a alguien trabajando informalmente y casi tres de cada diez perciben su entorno como inseguro; uno de cada seis vive en una vivienda con problemas de materialidad, de servicios o de hacinamiento; uno de cada siete ha experimentado inseguridad alimentaria; uno de cada nueve tiene a alguien que no puede trabajar ni estudiar porque debe cuidar a otra persona. En los hogares en situación de pobreza multidimensional, el 45,5% de los adultos no completó la enseñanza media, frente al 23,8% en los hogares fuera de esa situación. Esto es lo que significa el capital cultural cuando se lo baja del concepto al dato: va mucho más allá de cuántos libros hay en las casas. Es un adulto que no terminó la enseñanza media, tratando de acompañar a un niño con la tarea; una casa sin un rincón silencioso; un barrio del que no se sale de noche; una madre que cuida a un abuelo dependiente y no puede leerle a su hijo. La literatura del desarrollo infantil denomina estrés tóxico, en la formulación de Shonkoff, a la activación intensa, frecuente o prolongada de los sistemas de respuesta al estrés en ausencia de relaciones adultas protectoras, y el término describe el mecanismo sin cargar un juicio moral sobre las familias.

Llegados a este punto la tentación es evidente: usar PISA para demostrar que en Chile el origen social pesa más que en otras partes. Hay que resistirla, porque PISA viene diciendo algo distinto. La varianza del rendimiento en Ciencias explicada por el índice socioeconómico es de 11,4% en Chile y de 11,6% en la OCDE; la proporción de estudiantes desfavorecidos con alto desempeño es de 14% frente a 12%; la brecha entre el cuartil aventajado y el desfavorecido es de 76 puntos frente a 84. El gradiente socioeconómico chileno, medido según PISA, es ordinario.

La especificidad chilena existe, pero está en otro lugar. Solo 2,6% de los estudiantes chilenos alcanza los niveles 5 o 6 en alguna de las tres áreas, frente a 11,9% en la OCDE [Fig. 2], y en Matemática esa proporción es prácticamente cero; el sistema no produce resultados excelentes, ni siquiera entre sus estudiantes aventajados. También tenemos un piso bajo, con el 28,8% de estudiantes por debajo del nivel 2 en las tres áreas simultáneamente.

Fig. 2: Piso bajo y techo desplomado. Estudiantes bajo el nivel mínimo y en los niveles altos, Chile y OCDE, PISA 2025.



Fuente: OECD, PISA 2025 Results (Volume I), y Agencia de Calidad de la Educación (2026).

En el apoyo familiar percibido también hay, creemos, una pista de esta última versión de PISA. El índice de apoyo familiar de los estudiantes chilenos es de −0,29, frente a −0,19 en la OCDE, mientras que el de apoyo docente es de +0,45, frente a +0,03. La configuración es inequívoca, hogar por debajo del promedio, escuela muy por encima. El estudiante chileno de quince años percibe menos apoyo de su familia que el promedio de la OCDE y considerablemente más de sus profesores; el 88% declara que sus profesores lo apoyan en las clases de Ciencias, frente a 75% en la OCDE. Los profesores chilenos, tan castigados en el debate público, están haciendo más de lo que se les reconoce. El problema es que lo hacen sobre una base ya debilitada. Y ese debilitamiento tiene una segunda causa que ya no es la privación. La OCDE registra que el apoyo familiar cayó en casi todos los países entre 2022 y 2025. En Chile, la caída del rendimiento se concentró en los quintiles medios, no en los más pobres. A esa causa, transversal a las clases sociales, se llega al cierre de este informe.

Si el gradiente socioeconómico chileno es ordinario y el apoyo docente es alto, ¿dónde se produce la diferencia? La respuesta de la investigación comparada es que antes del inicio de la escolarización. Gøsta Esping-Andersen, sociólogo danés ampliamente reconocido a nivel internacional, lo formuló con dureza. La impronta del origen social está firmemente establecida antes de que la escuela juegue papel alguno en nuestras vidas y, por lo tanto, las escuelas están generalmente mal equipadas para remediar un mal comienzo. Lo que está en juego en su argumento es la estratificación y no la tasa de retorno; lo que se decide temprano es la constitución misma de las capacidades con las que el niño llegará a la escuela. La evidencia reciente es contundente. Passaretta, Skopek y van Huizen, en un estudio longitudinal sobre Alemania, Países Bajos y Reino Unido, estiman que entre 50% y 80% de las brechas de lenguaje observadas al final de la educación primaria se explican por brechas ya establecidas antes del inicio de la escolarización formal. Y Esping-Andersen también aporta evidencia a este debate. La participación de más de un año en educación preescolar se asocia a ganancias de entre 40 y 90 puntos en PISA, según el país, y disminuye el peso explicativo del origen socioeconómico, del capital cultural de los padres y del bajo nivel educativo de la madre. En los países escandinavos, el efecto del origen social sobre la probabilidad de completar la secundaria disminuyó significativamente a lo largo de medio siglo, y la caída se concentró en la cohorte más joven, la primera en acceder casi universalmente al cuidado infantil. La coincidencia temporal no prueba causalidad, pero el mecanismo es doble y plausible. El cuidado infantil de calidad interviene directamente en la socialización temprana del niño y, al mismo tiempo, facilita el empleo materno, lo que reduce la pobreza del hogar.

En Chile, este argumento suele desactivarse con un dato; se sostiene que ya tenemos cobertura suficiente. En un sentido es cierto. En PISA 2022, el 95% de los estudiantes chilenos declaró haber asistido a educación preescolar durante un año o más, y, en el tramo que PISA mide, la cobertura está saturada. Precisamente por eso el argumento debe reformularse. No se trata de acceso, sino de otras tres cosas. La primera es el tramo de 0 a 2 años, donde la inversión pública es marginal, salvo en los países nórdicos, y en el que Chile prácticamente no ha entrado; el gasto por estudiante crece en Chile, como en casi toda la OCDE, de manera monotónica con la edad, exactamente en la dirección contraria a la que prescribe la evidencia. La segunda es la calidad de los procesos y no la mera existencia del servicio, porque la evidencia muestra que lo que produce efectos es el cuidado de jornada completa y de alta calidad, con educadores formados, y que un cupo no es un proceso pedagógico; la política chilena ha medido durante veinte años las matrículas y las salas, y muy poco de lo que ocurre dentro de ellas. La tercera es la licencia parental, porque el empleo materno durante el primer año de vida puede ser perjudicial para el desarrollo del niño, especialmente en hogares de bajos ingresos, y la política debe combinar un permiso remunerado que se aproxime al año con cuidado externo de calidad desde entonces. En Chile llevamos años sin avanzar en esta materia.

Antes de pasar al segundo tiempo, conviene precisar con exactitud qué afirma, en suma, este informe sobre el peso del hogar. Afirmamos tres cosas. En primer lugar, el hogar y los primeros años fijan el nivel de partida con el que cada niño llega a la escuela y una parte sustantiva de la brecha de logro que la escuela recibe; la evidencia longitudinal europea sitúa esa parte entre la mitad y cuatro quintos, y la magnitud de la privación infantil que muestra la Casen no permite suponer que en Chile sea menor. Segunda, en Chile ese peso opera por privación absoluta antes que por gradiente relativo, y por eso produce un nivel bajo para casi todos y no una brecha excepcional entre algunos. Tercero, el hogar explica el nivel del sistema, no su trayectoria reciente; las condiciones de los hogares chilenos no empeoraron entre 2022 y 2025 en una dirección que explique por qué el país no se recuperó ni por qué su desempeño empeoró. Actuar sobre el hogar es, en consecuencia, una tarea del Estado, primera infancia, licencia parental, empleo formal, seguridad barrial y cuidados. Lo que sigue se encarga de lo que el hogar no explica.

4. Segundo tiempo. La escuela que no logra compensar

Si el hogar entrega de manera desigual y los primeros años fijan buena parte de la brecha, la función de la escuela excede con creces la de enseñar. Debe prolongar durante doce años la tarea compensatoria que empezó, o no empezó, antes. El reto central del sistema escolar chileno hoy es su capacidad para configurar una experiencia escolar pertinente y renovada (Muñoz y Vicente, 2025), y PISA 2025 aporta evidencia sobre dónde podría estar fallando esa capacidad. Los estudiantes chilenos declaran mayor perseverancia y curiosidad que el promedio de la OCDE y perciben a sus profesores como más cercanos; el 86% dice que se interesan por el aprendizaje de cada uno, frente al 69% en la OCDE. Según las estimaciones de la OCDE, sin embargo, esas disposiciones se asocian en Chile con un menor aprendizaje que en el promedio de los países en cada uno de los índices: curiosidad, perseverancia y mentalidad de crecimiento. Y lo que los propios estudiantes reportan sobre sus salas ofrece una pista relevante. El 43% describe ruido y desorden en la mayoría de las clases, frente al 31% en la OCDE; la distracción por dispositivos digitales alcanza el 48%, entre las más altas del informe; el bullying volvió a subir y dos de cada tres estudiantes llegan tarde. Lo que se sostiene bien es el vínculo pedagógico

individual. Lo que no se sostiene, todo parece indicar, es la organización colectiva del aula y de la escuela, donde la disposición individual se convierte, o no, en aprendizaje.

Creemos que el problema de las capacidades tiene tres niveles.

El nivel profesional. Chile transformó las condiciones de la profesión docente en la última década y dejó su desarrollo a medias. El Sistema de Desarrollo Profesional Docente funcionó en su componente salarial, donde se produjo una mejora real, y quedó subimplementado en los componentes que construyen capacidad: la mentoría para docentes principiantes, el desarrollo profesional situado y el tiempo no lectivo para preparar la enseñanza. La formación inicial arrastra un problema de calidad y pertinencia que la política ha abordado con estándares y acreditación, no con una transformación de lo que se enseña a enseñar. Y lo que la sala de clases chilena exige hoy —organizar la atención de jóvenes cuya atención es más difícil de sostener y gestionar aulas más diversas que hace diez años— no forma parte del repertorio con que egresa la mayoría de los profesores. Además, las capacidades docentes se concentran donde las condiciones son mejores y escasean donde la compensación es más necesaria, y ninguna política las mueve en la dirección contraria. Y el liderazgo directivo, que toda la evidencia identifica como la segunda palanca de mejora tras la enseñanza, sigue sin carrera propia (Weinstein y Muñoz, 2025).

El nivel institucional. Ningún docente mejora por sí solo y ninguna escuela mejora sin un nivel intermedio que la sostenga. La investigación comparada muestra que compensar requiere un agente, situado entre el Ministerio y el aula, capaz de garantizar mínimos, orientar hacia metas ambiciosas y ofrecer apoyo diferenciado a las escuelas que más lo necesitan. Chile construyó ese agente por primera vez en cuarenta años con la Nueva Educación Pública, y la evidencia temprana, con todas sus reservas, sugiere que en algunos lugares empieza a funcionar. Allí los territorios traspasados muestran indicadores de asistencia, permanencia y aprendizajes que revirtieron las pérdidas de la pandemia, con una recuperación más rápida en los quintiles más bajos, aunque con alta heterogeneidad entre los servicios locales y brechas persistentes en la enseñanza media. Pero la reforma opera dentro de un sistema cuya lógica de mercado y de control burocrático la subordina y la tensiona (Bellei y Muñoz, 2023), y ese agente se construyó para menos de la mitad del sistema. El sector particular subvencionado, que educa a más de la mitad de la matrícula, sigue organizado en unos 4.600 sostenedores, de los cuales más del 80% están a cargo de un solo establecimiento y carecen de una estructura de apoyo profesional. Existen fundaciones y redes que realizan un trabajo serio de apoyo. Lo que no existe es un sistema, y la asistencia técnica, a través de un mercado de oferentes que la política diseñó para ocupar ese lugar, no ha demostrado la capacidad que se le atribuyó.

El nivel sistémico. Los dos niveles anteriores son consecuencia de cuatro décadas en las que ningún modelo regulatorio puso en el centro la construcción de capacidades (Bellei y Muñoz, 2023). Chile fue el experimento más temprano y extremo de regulación de mercado en educación, y ese cuasi mercado expansivo supuso que la calidad la produciría la competencia y la libre elección. El Estado evaluador se introdujo después para controlar ese mercado, para lo cual no estaba preparado, y terminó siendo más burocrático y controlador que el antiguo Estado docente. La excepción parcial son los noventa, cuando el Estado combinó el mercado con programas directos de apoyo a las escuelas, y las cohortes que se escolarizaron bajo esos programas son las que explican la mejora de los 2000. Al descomponer las causas de esa mejora, Valenzuela y Bellei advirtieron en 2009 que, con los recursos saturados, el gran desafío del sistema pasaba a ser mejorar la eficiencia con la que utilizaba lo que ya tenía. Quince años después, PISA vuelve a sacar exactamente la misma conclusión. El Estado que resultó de esta historia no desarrolló la gobernanza necesaria para diseñar e implementar cambios en el sistema escolar y redujo su acción al ensanchamiento de las oportunidades, al financiamiento y a la fiscalización; sabe hacer esas tres cosas, pero no sabe acompañar para mejorar. Y la OCDE, principal promotora internacional del Estado evaluador, recomienda con claridad mover el foco desde esa lógica a una centrada en el "núcleo pedagógico": foco curricular, profundidad en lugar de amplitud, habilidades docentes prácticas y recursos alineados con las necesidades.

Una cuestión relevante a señalar en esta parte es que la evidencia sugiere que el sistema educativo chileno aprendió, en ciertos períodos, a mejorar la educación básica, y el SIMCE de cuarto básico de 2025 lo confirma con los mejores resultados de su serie. Pero la enseñanza media nunca tuvo una estrategia propia. Obligatoria desde 2003, sigue siendo concebida desde la política como un espacio de tránsito hacia la educación superior antes que como un ciclo con propósitos propios, y el país tiene pendiente desde entonces una reflexión de fondo sobre lo que espera de ella (Muñoz y Vicente, 2025). El principal programa de calidad del Ministerio sigue centrándose en los primeros años de la educación básica.

5. La cadena que se cierra

Nada de esto es nuevo. Es, más bien, la reconstitución de un saber que la política educacional chilena adquirió y luego dejó de utilizar.

En 1966, el Informe Coleman concluyó en los Estados Unidos de América que la composición social del cuerpo estudiantil está más estrechamente relacionada con el rendimiento, independientemente del origen social del estudiante, que con cualquier factor escolar. La conclusión provocó tanto revuelo que dio lugar a un campo de investigación entero dedicado a refutarla. Y fue Basil Bernstein, uno de los mayores sociólogos europeos del siglo XX, quien acuñó la fórmula que sintetizaba el desánimo: la educación no puede compensar a la sociedad. Raymond Boudon mostró después que la desigualdad de oportunidades educativas no se explica solo por diferencias de rendimiento sino también por las decisiones que familias situadas en posiciones distintas toman racionalmente en cada bifurcación del sistema. A su turno, Pierre Bourdieu descubrió, desde otro ángulo, que la escuela no es neutral especto de los capitales con que llegan los estudiantes. Al evaluar como mérito individual lo que es una dotación cultural heredada, convierte una desigualdad social en una jerarquía escolar legítima.

Coleman, Bernstein, Boudon, Bourdieu. Cuatro caminos distintos hacia la misma constatación. El sistema escolar reproduce más de lo que transforma, salvo que se

lo diseñe deliberadamente para lo contrario. Y ese diseño deliberado tiene dos componentes que la investigación posterior identificó: intervenir antes de que la brecha se consolide e intervenir en la escuela con un enfoque explícito en la capacidad compensatoria, y no solo en el rendimiento promedio.

Chile verifica hoy esta cadena en cada uno de sus eslabones, y la verificación se registra en ambos tiempos. Tiene un hogar que entrega de manera desigual y que, según lo medido por los propios estudiantes, apoya menos que el promedio de la OCDE. Tiene una pobreza multidimensional concentrada en la infancia y una inversión en la primera infancia que crece en la dirección equivocada a lo largo del ciclo de vida. Y tiene un sistema escolar sin un mecanismo de mejora sostenida, con profesores que compensan más de lo que se les reconoce y organizaciones que no los sostienen, con un nivel intermedio que existe en menos de la mitad del sistema y una enseñanza media que nunca contó con una estrategia política sólida para mejorar. Tiene, en suma, un resultado que, leído sin ilusiones, no es el de un país desigual en su escolarización, sino más bien el de uno con un desempeño transversal bajo y una dificultad creciente para mejorar.

La Casen 2024 permite ver el extremo de ese resultado con una precisión que PISA no ofrece. Su nueva metodología considera carente en el aprendizaje escolar a un hogar en el que algún integrante asiste a un establecimiento en el que más del 55% de los estudiantes se clasificó en el nivel insuficiente en Matemática y Lenguaje según el último SIMCE. El umbral es conservador y, con ese criterio, el 5,2% de los hogares chilenos, uno de cada diecinueve, tiene al menos un hijo en una escuela así; era del 7,1% en 2022, y la incidencia varía entre 3,5% en Aysén y 8,8% en Atacama. Chile tiene, oficialmente reconocido y medido, un conjunto de establecimientos que no compensan, en los que la desventaja de origen entra y sale intacta o agravada, y cuya distribución no es aleatoria. Se concentra donde la privación ya se concentra. Pero si el sistema es uniformemente insuficiente, esos establecimientos no constituyen un subconjunto que pueda tratarse por separado. Son el extremo visible de una falla general.

6. Qué hacer

Las siguientes propuestas se ordenan según el ciclo de vida, porque el argumento de este informe es que la compensación se juega en dos tiempos y el país ha desatendido ambos. No son dos agendas paralelas. Son una sola, que exige al Estado algo que no ha sabido hacer durante cuatro décadas: construir capacidad donde el mercado y la evaluación supusieron que se produciría por sí sola. Abordamos 10 áreas de política que consideramos prioritarias.

Primero, mover el eje de la inversión pública hacia los primeros años y, dentro de ellos, hacia el tramo de 0 a 2. No como consigna sino como reasignación presupuestaria explícita y verificable, lo que exige decir en voz alta qué se financiará menos.

Segundo, avanzar directamente con una política de sala cuna que asegure la calidad. Chile discute hoy un proyecto de Sala Cuna Universal, y la cobertura de sala cuna menor, cercana al 14%, muestra cuánto falta. Pero el debate se ha organizado desde el Código del Trabajo y muy poco desde la infancia. La evidencia indica que el tramo de 0 a 2 solo produce efectos con cuidado de jornada completa, alta calidad y educadores formados, y que una política que no fije estándares de calidad de proceso como condición del financiamiento expandirá cupos sin producir lo que la evidencia atribuye.

Tercero, desplazar la evaluación de la educación para la primera infancia de la cobertura a los procesos. Chile sabe cuántos cupos tiene pero no sabe con precisión comparable qué ocurre en ellos.

Cuarto, extender el permiso parental remunerado hasta el primer año de vida y, desde entonces, articularlo con un cuidado externo de calidad. Es una política de infancia antes que una política laboral y debe evaluarse con ese criterio.

Quinto, completar la política docente en los componentes que construyen capacidad. Cumplir la promesa pendiente de la Carrera Docente en mentoría, desarrollo profesional situado y tiempo no lectivo; transformar la formación inicial para que prepare a enseñar en las aulas que existen; crear una carrera directiva; y adoptar una política explícita de distribución de la capacidad docente hacia los contextos donde más se necesita, lo cual es la condición para que la mayoría de las escuelas, y no solo algunas, puedan ser efectivas.

Sexto, consolidar la Nueva Educación Pública como nivel intermedio del sistema público. Consolidar significa completar los traspasos pendientes, estabilizar el financiamiento de los servicios locales, y dotarlos de equipos técnico-pedagógicos estables y con capacidad de apoyo diferenciado. Las fallas de implementación que diversos informes técnicos han evidenciado son reales y deben corregirse, pero son fallas de implementación y de la arquitectura en la que opera la reforma, y la evidencia temprana sobre los territorios traspasados no justifica retroceder. El apoyo diferenciado y sostenido a los establecimientos que menos compensan, debe anclarse en esa infraestructura institucional.

Séptimo, abordar seriamente el mejoramiento del sector particular subvencionado, que comparte los desafíos del sistema en su conjunto. Más de la mitad de los estudiantes del país se educa en establecimientos particulares subvencionados sin ninguna estructura profesional entre el Ministerio y el aula, y más del 80% de sus sostenedores administra un solo establecimiento. Se requiere también una respuesta sólida del Estado para mejorar la calidad de este sector (especialmente en las escuelas de peor desempeño), mediante la profesionalización de la gestión de sus sostenedores y equipos directivos, el fortalecimiento del trabajo en red y una asistencia técnica privada que cumpla con estándares exigentes de calidad.

Octavo, una estrategia propia para la enseñanza media. Comienza con la reflexión pendiente sobre lo que Chile espera de una educación media universal y continúa con un currículo más profundo y menos extenso, así como con acuerdos que se sostengan más allá de un período de gobierno, fortaleciendo, además, la educación media técnico-profesional.

Noveno, apoyar a las familias. El bajo nivel de apoyo familiar no es un defecto moral de las familias chilenas. Es lo que ocurre cuando el 28,8% de los hogares tiene empleo informal, el 28,2% percibe su entorno como inseguro y el 11,3% tiene a alguien impedido de trabajar o estudiar por tareas de cuidado. Una política de fortale-

cimiento del hogar es, en Chile, una política de empleo formal, seguridad barrial, vivienda y cuidados antes que un programa de habilidades parentales.

Décimo, una política sobre tecnología y atención en la escuela que vaya más allá de la prohibición. Chile ya prohibió los celulares en la mayoría de sus escuelas y, aun así, conserva una de las tasas de distracción digital más altas de la OCDE; la prohibición es una condición necesaria, no una política. Lo que falta son lineamientos pedagógicos por asignatura sobre el uso de dispositivos, un criterio explícito sobre la inteligencia artificial que distinga entre usarla para aprender y usarla para resolver, que es la distinción que PISA muestra que importa, y formación docente para organizar la atención de jóvenes cuya atención se organiza en otra parte. Es la única de estas propuestas que conecta la tercera pregunta de este informe con su agenda, y sin ella la tecnología seguirá siendo la excusa que evita las otras dos deudas.

7. Lo que queda abierto

Este informe ha respondido a dos preguntas: por qué el sistema tiene el nivel que tiene y por qué no ha sido capaz de compensarlo ni de recuperarse. Hay una tercera, sobre la que no pretende concluir nada, y es la que explica por qué la conversación pública menciona hoy las pantallas, las redes sociales y la inteligencia artificial al mismo nivel que la pandemia.

La caída de Lectura y Matemática entre 2018 y 2025 es un fenómeno que se observa en casi toda la OCDE, y la propia OCDE, tras descartar que se deba a un artefacto de medición y que los cierres escolares durante la pandemia la expliquen, la atribuye a fuerzas que operan simultáneamente en varios niveles. En los estudiantes, un deterioro de la atención sostenida antes que una erosión uniforme de habilidades; caen más los ítems con textos largos y sube la proporción de lectores apresurados. En las escuelas, un clima disciplinario que se deteriora. En la sociedad, hábitos de lectura fragmentados, un tiempo desplazado hacia el consumo pasivo en pantallas y una caída generalizada del apoyo familiar. Y en cuanto a la inteligencia artificial generativa, PISA aporta el primer dato comparativo. Usarla para resolver tareas directamente se asocia con un peor desempeño, mientras que usarla de manera guiada para aprender se asocia con un mejor desempeño.

Chile es, dentro de ese cuadro, un caso extremo. Sus estudiantes de quince años dedican más de 45 horas semanales a las redes sociales, la cifra más alta de la OCDE, y el 48% reporta distracción digital en la mayoría de sus clases. Aquí reaparece la segunda causa del hogar debilitado que el primer tiempo dejó anunciada. La sociología, según Dahrendorf, otro gran sociólogo alemán de mediados del siglo pasado, la describe como el aflojamiento de las ligaduras: la familia menos estable, la autoridad adulta menos legítima, la comunidad más erosionada, donde se sueltan las ligaduras tradicionales y hoy irrumpen las pantallas. Ese aflojamiento atraviesa las clases sociales y probablemente explica por qué la caída chilena en PISA se concentró en los quintiles medios, para quienes el piso no lo fija la privación.

La evidencia no autoriza, sin embargo, a sacar conclusiones fáciles. No autoriza la causalidad directa; en efecto, la OCDE es explícita al señalar que las tendencias de uso digital no establecen un vínculo directo con la caída de la lectura. Tampoco autoriza la prohibición como solución; Chile ya prohibió en buena medida —con 59% de sus estudiantes en escuelas sin celulares frente a 34% en 2022— y, sin embargo, registra una de las tasas más altas de distracción digital de la OCDE. Y, por último, no autoriza una lectura individual del problema, porque Chile está entre la minoría de países en los que la distracción no se asocia con diferencias de desempeño entre estudiantes, lo que sugiere que un entorno en el que casi la mitad se declara distraída normaliza el ruido y traslada el costo de los individuos al colectivo.

Lo que esta tercera pregunta hace con las dos anteriores es darles su medida. La escuela de las generaciones actuales es híbrida no porque combine lo presencial con lo virtual, sino porque sus estudiantes aprenden simultáneamente en el espacio institucional y en el espacio digital, y la pregunta política pasa a ser cuál es el rol de la escuela en esa convivencia. Organizar la atención a jóvenes cuya atención está en otra parte es la tarea profesional e institucional más exigente que el sistema escolar chileno ha enfrentado. La transformación tecnológica no contradice la tesis de este informe; al contrario, la vuelve aún más pertinente para salir del estancamiento educativo, y define para qué se necesitan las capacidades que el país no ha construido.

Hannah Arendt escribió que la educación es el lugar donde se decide si amamos el mundo lo bastante como para asumir la responsabilidad por él. Los resultados de PISA 2025 no reflejan un fracaso escolar. Describen un país que ha construido, con esfuerzo real, un sistema escolar amplio y razonablemente homogéneo, y que sigue entregando a ese sistema niños a quienes el mundo adulto, en sus hogares, recibe mal, porque el país no ha creado las condiciones para que los reciba de otro modo. Y describen un país que nunca le construyó a ese sistema la capacidad para hacer lo que se le pide. La escuela chilena está haciendo, según sus propios alumnos, más de lo que su entorno le devuelve y más de lo que su Estado le ha dado. Ninguna de las dos deudas es barata, ninguna rinde en un ciclo electoral y, probablemente por eso, no las hemos querido asumir.

Nota sobre la elaboración de este informe

Los autores utilizaron herramientas de inteligencia artificial como apoyo para sistematizar las fuentes estadísticas, organizar el argumento y editar el texto. Las tesis que aquí se sostienen, la selección de la evidencia y las propuestas de política son de su exclusiva responsabilidad, al igual que los errores que pudieran subsistir.

Fuentes

Agencia de Calidad de la Educación / Mineduc (2026), PISA 2025. *Resultados de Chile*, 8 de septiembre de 2026.

Arendt, H. (1961), "The Crisis in Education", en *Between Past and Future*, Nueva York, Viking.

Bellei, C. y Muñoz, G. (2023), "Models of regulation, education policies and changes in the education system: a long-term analysis of the Chilean case", *Journal of Educational Change*, 24(1), pp. 49-76.

Bellei, C. y Muñoz, G. (2024), "El derecho a la educación en Chile. Concepto, evidencia y desafíos", *Revista Anales, Séptima Serie*, N° 22, Universidad de Chile.

Bellei, C., Pérez, L. M., Muñoz, G. y Raczynski, D. (2004), *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*, Santiago, UNICEF.

Biesta, G. (2010), *Good Education in an Age of Measurement*, Boulder, Paradigm.

Boudon, R. (1974), *Education, Opportunity and Social Inequality*, Nueva York, Wiley.

Bourdieu, P. y Passeron, J.-C. (1970), *La reproduction*, París, Minuit.

Brunner, J. J. y Elacqua, G. (2004), "Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia internacional", Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.

Brunner, J. J. y Muñoz, G. (2026), "Responsabilizar a la tecnología", *El Mercurio*, 19 de septiembre de 2026.

Coleman, J. et al. (1966), *Equality of Educational Opportunity*, Washington D.C., USGPO.

Dahrendorf, R. (1979), Life Chances. *Approaches to Social and Political Theory*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.

Esping-Andersen, G. (2015), "Investing in Early Childhood", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1er trimestre, pp. 99-110.

Heyneman, S. y Loxley, W. (1983), "The Effect of Primary School Quality on Academic Achievement Across Twenty-nine High- and Low-income Countries", *American Journal of Sociology*, 88(6).

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2026), *Pobreza multidimensional en Chile. Encuesta Casen 2024*, Observatorio Social, 8 de enero de 2026.

Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2026), *Panorámica del sistema escolar chileno*, Santiago.

Muñoz, G. y Vicente, N. (2025), *Nuevo ciclo de políticas educacionales: de la normalización post-pandemia a una experiencia escolar renovada, pertinente y protectora*, Nuevos Horizontes N° 2, Fundación Horizonte Ciudadano.

OECD (2026), *Growing up in the social media age*, OECD Publishing, París.

OECD (2026), *PISA 2025 Results (Volume I): Future-Ready Students*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/73451bc5-en.

Passaretta, G., Skopek, J. y van Huizen, T. (2022), "Is Social Inequality in School-Age Achievement Generated before or during Schooling?", *European Sociological Review*, 38(6), pp. 849-865.

Reynolds, D., Sammons, P., De Fraine, B., Townsend, T., Van Damme, J., Teddlie, C. y Stringfield, S. (2014), "Educational Effectiveness Research (EER): A State-of-the-Art Review", *School Effectiveness and School Improvement*, 25(2).

Shonkoff, J. P. et al. (2012), "The Lifelong Effects of Early Childhood Adversity and Toxic Stress", *Pediatrics*, 129(1).

Valenzuela, J. P., Bellei, C., Osses, A. y Sevilla, A. (2009), *Causas que explican el mejoramiento de los resultados obtenidos por los estudiantes chilenos en PISA 2006 respecto a PISA 2001*, FONIDE F310843, CIAE Universidad de Chile, Ministerio de Educación.

Weinstein, J. y Muñoz, G. (eds.) (2025), *¿Qué sabemos del liderazgo educativo en Chile hoy?*, Santiago, Fundación Santillana.

El Policy Paper UDP es una publicación de política pública que presenta un análisis riguroso, claro y sintético de un problema público específico. Busca formular propuestas de política concretas, factibles y fundamentadas, dirigidas a tomadores de decisiones y a otros actores relevantes. Estos documentos contribuyen al debate nacional, poniendo en valor la investigación y el trabajo académico desarrollado al interior de la universidad.

Más información en:
politicaspublicas.udp.cl/↗

Plataforma
POLÍTICAS PÚBLICAS udp

POLICY
PAPER udp