

Educación, desigualdad y desarrollo social inclusivo

Daniela Trucco
Mariana Huepe
Javier Muñoz
Alexis Zucker



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Ford
Foundation**

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



SERIE

POLÍTICAS SOCIALES

251

Educación, desigualdad y desarrollo social inclusivo

Daniela Trucco
Mariana Huepe
Javier Muñoz
Alexis Zucker



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Ford
Foundation**

Este documento fue elaborado por Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales, y Mariana Huepe, Oficial de Asuntos Sociales, ambas de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y por Javier Muñoz y Alexis Zucker, Consultores de la misma División, en el marco del acuerdo de colaboración con la Fundación Ford “Transformar los modelos de desarrollo regional en América Latina y el Caribe y avanzar en la reducción de la desigualdad”.

Se agradecen los comentarios de Alberto Arenas De Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y de Claudia Robles y Carlos Maldonado, Oficiales de Asuntos Sociales, Raquel Santos Garcia, Oficial Asociada de Asuntos Sociales, Amalia Palma Guajardo, Asistente Superior de Investigación, Daniela Huneeus, Asistente de Investigación, e Ignacia Abufhele, Consultora, todos de la misma División, así como de Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales, y Luis Felipe Carvalho Lopes, Oficial Asociado de Asuntos Sociales, ambos de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional de la CEPAL en México.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8983 (versión electrónica)
ISSN: 1564-4162 (versión impresa)
LC/TS.2026/48
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2026
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2600208[S]

Esta publicación debe citarse como: Trucco, D., Huepe, M., Muñoz, J. y Zucker, A. (2026). Educación, desigualdad y desarrollo social inclusivo. *Serie de Políticas Sociales* (251) (LC/TS.2026/48). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Agradecimientos

Se agradecen los valiosos comentarios recibidos de Sandra Fachelli, Profesora de la Universidad Pablo de Olavide, Fabio Waltenberg, Profesor de la Universidade Federal Fluminense, Sylvia Schmelkes, Profesora de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Pedro López Roldán, Profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona y Rafael Carranza, Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile, así como de Marta Encinas-Martín, Embajadora de Género en Educación y Asesora Principal para América Latina del Secretariado de Relaciones Globales, y Daniel Salinas, Analista de Políticas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), ambos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y de Alejandro Vera, Jefe de la Unidad de Monitoreo y Planificación de la Educación de la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Santiago.

Asimismo, se agradece a Daniel Contreras, Jefe de Educación en la Oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en Honduras, Martín Vegas, Especialista en Educación en la Oficina de la UNESCO en el Perú, y Juan Pablo Valenzuela, Director del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile, por su disposición a compartir sus valiosas experiencias y perspectivas en las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación.

Índice

Resumen	9
Introducción	11
I. El problema de la desigualdad de oportunidades educativas.....	13
II. Hacia una medición bidimensional de la desigualdad de oportunidades educativas en América Latina	23
A. Construcción del Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas (IBE).....	24
B. Evidencia empírica del IBE para países de América Latina.....	27
C. Descomposición del IO_{FG} : contribución de las circunstancias exógenas a la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje	33
III. Experiencias regionales en la reducción de la desigualdad de oportunidades educativas: los casos de Chile y el Perú	37
A. Chile: avances tempranos en políticas para reducir la desigualdad educativa en un sistema escolar altamente estratificado.....	38
1. Contexto de las reformas educativas	38
2. Políticas clave asociadas a la reducción de desigualdades	39
B. Perú: avances en oportunidades educativas en un contexto de alta heterogeneidad territorial y sociocultural.....	43
1. Contexto de las reformas educativas	43
2. Políticas clave asociadas a la reducción de desigualdades.....	44
C. En síntesis	49

IV. Hacia una transformación de los sistemas educativos para el desarrollo social inclusivo	51
A. Un enfoque integral para reducir la desigualdad educativa	52
1. Invertir en la primera infancia	52
2. Universalizar la conclusión de la educación secundaria y prevenir el abandono escolar.....	53
3. Implementar políticas de inclusión social de grupos desfavorecidos.....	55
4. Priorizar el desarrollo de competencias en el currículo	56
5. Fortalecer el rol de los docentes.....	57
6. Asegurar la sostenibilidad financiera de la educación y fortalecer las capacidades institucionales de los sistemas educativos	58
B. Disminuir las desigualdades educativas para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo.....	59
Bibliografía	61
Anexo A1	69
Cuadros	
Cuadro A1.1 Variables incorporadas en el vector de circunstancias exógenas.....	70
Cuadro A1.2 América Latina (11 países): puntajes PISA promedio y según cuartiles extremos del ISEC en matemáticas y lectura, 2012 y 2022	71
Cuadro A1.3 América Latina (11 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (24 países): Varianza de resultados de aprendizaje y porcentaje explicado por circunstancias exógenas en PISA de matemáticas y lectura, 2012 y 2022.....	72
Cuadro A1.4 América Latina (11 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (24 países): contribuciones de circunstancias exógenas a la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje (IO_{FG}) según asignatura, 2022	73
Gráficos	
Gráfico 1 América Latina (16 países): tasa de conclusión, por nivel educativo, alrededor de 2024.....	14
Gráfico 2 América Latina (7 países): porcentaje de población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accede a la educación superior, en los quintiles territoriales primero (Quintil I) y último (Quintil V) de presencia indígena a escala de divisiones administrativas menores (DAME).....	15
Gráfico 3 América Latina y el Caribe (14 países) y OCDE (33 países): porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel básico en matemáticas, lectura y ciencias, 2022.....	17
Gráfico 4 América Latina y el Caribe (14 países) y OCDE (33 países): cobertura educativa de jóvenes de 15 años (con menos de dos años de rezago) y porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel básico en matemáticas, lectura y ciencias, 2022	18
Gráfico 5 América Latina y el Caribe (14 países) y OCDE (33 países): estudiantes de 15 años que alcanzan el nivel mínimo en la prueba PISA 2022, según sexo y asignatura.....	19

Gráfico 6	América Latina (11 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (24 países): índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas (IBE), 2012 y 2022.....	28
Gráfico 7	América Latina (11 países): contribuciones de circunstancias exógenas a la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje (IO_{FG}) según asignatura, 2022	34
Recuadro		
Recuadro 1	Reducción de la desigualdad de oportunidades y trayectorias divergentes de aprendizaje: los casos de Chile y el Perú.....	31
Diagrama		
Diagrama 1	Estrategias para reducir la desigualdad educativa	52

Resumen

Este documento analiza la profunda desigualdad educativa en América Latina y el Caribe, un obstáculo central para el desarrollo social inclusivo. La región enfrenta un doble desafío: brechas en el acceso y una profunda crisis de aprendizajes. Para abordarlo, se propone el Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas (IBE), que permite evaluar simultáneamente ambas dimensiones y orientar políticas públicas integrales.

Los resultados muestran que el IBE en la región supera ampliamente al de la OCDE, evidenciando mayores déficits en cobertura y una alta desigualdad de oportunidades en los aprendizajes, fuertemente asociada al capital cultural y la riqueza del hogar. Se examinan los casos de Chile y Perú, países que han logrado reducir la desigualdad de oportunidades educativas en la última década mediante reformas estructurales.

El estudio concluye con recomendaciones para fortalecer el papel de la educación como motor de movilidad social, priorizando la inversión en la primera infancia, la conclusión de la secundaria, la inclusión de grupos desfavorecidos, el fortalecimiento de la profesión docente, el desarrollo de competencias, y la sostenibilidad financiera y fortalecimiento institucional de los sistemas educativos.

Introducción

La CEPAL ha diagnosticado que la región de América Latina y el Caribe enfrenta una crisis del desarrollo, caracterizada por tres trampas que limitan su desarrollo económico y el aumento del bienestar de su población: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social; y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva (Salazar-Xirinachs, 2023; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024). Este documento se enmarca en la agenda de investigación que la CEPAL, con el apoyo de la Fundación FORD, está implementando para avanzar en la reducción de la desigualdad y transformar los modelos de desarrollo de la región.

Para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y un futuro más productivo, inclusivo y sostenible, es imprescindible abordar y superar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social que caracteriza a la región. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la alta desigualdad, la baja movilidad social y la débil cohesión social en los países de la región se explican por seis factores principales, a saber: i) bajo crecimiento y gran heterogeneidad en la productividad de sectores, empresas y territorios subnacionales, que genera mercados laborales poco dinámicos, segmentados y con altos niveles de informalidad y se traduce en importantes brechas en los ingresos laborales; ii) carácter regresivo de los sistemas tributarios; iii) incapacidad de las políticas sociales y de protección social para mitigar los efectos de la desigualdad generada en el ámbito productivo; iv) graves debilidades de los sistemas educativos; v) desigualdad de género, y vi) alto nivel de desigualdad y segregación espacial en las zonas urbanas, en las que vive el 80% de la población de la región (CEPAL, 2024).

En este contexto, el enfoque de desarrollo social inclusivo propuesto por la CEPAL constituye una respuesta integral a dicha trampa. Según la CEPAL (2025), este enfoque “sitúa a las personas y sus derechos en el centro, promueve una vida libre de pobreza, hambre y desigualdades sociales. Para alcanzar este nivel de bienestar se requieren políticas institucionales robustas, participación social y crecimiento económico alto sostenido, inclusivo y sostenible. Dicho crecimiento económico, entre otros factores, debe garantizar la sostenibilidad financiera de la columna vertebral de esta estrategia de desarrollo que es el sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente”. Esta perspectiva subraya la necesidad de articular crecimiento económico, políticas sociales robustas y sistemas de protección social universales, así como de garantizar el acceso universal a servicios esenciales. Entre estos, la educación tiene un lugar central, tanto por su rol en la formación de capacidades como por su potencial para reducir desigualdades y promover la movilidad social.

Sin embargo, aunque en las últimas décadas se han logrado avances importantes en la cobertura de los sistemas educativos en América Latina y el Caribe, la región sigue enfrentando importantes brechas de inclusión y calidad. Persisten desafíos en el acceso a la educación preprimaria, en la finalización de la educación secundaria, y en el ingreso y permanencia en la educación superior. A ello se suma una crisis de aprendizajes, agravada por la pandemia, evidenciada en que la escolarización no garantiza que quienes estudian adquieran los conocimientos necesarios para enfrentar las exigencias del mundo actual (CEPAL, 2022, 2025).

Este documento presenta una propuesta orientada a promover la medición multidimensional de la desigualdad educativa a través del Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas, desarrollado en el Panorama Social de América Latina y el Caribe 2025 (CEPAL, 2025). Este índice sintetiza en un solo indicador las dimensiones de desigualdad en cobertura y calidad, con el fin de visibilizar conjuntamente ambas brechas en la agenda de política pública y orientar la priorización de políticas que las aborden de manera articulada. Asimismo, permite identificar países que han logrado avances simultáneos en estas dimensiones a lo largo del tiempo.

Los resultados de este análisis comparativo pueden contribuir al diseño de estrategias integrales para fortalecer los sistemas educativos y de formación profesional en la región, así como a potenciar el rol transformador de la educación. En particular, contar con herramientas que integren simultáneamente los desafíos de cobertura y calidad —como el Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas—, en complemento con otros indicadores de logro, resulta fundamental para orientar políticas públicas que avancen de manera conjunta en ambos frentes. Ello contribuiría no sólo a reducir las desigualdades, sino también a la transformación de los modelos de desarrollo y a la promoción de un desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe.

En el primer capítulo del documento se describen los principales desafíos que enfrentan los países de la región en términos de desigualdad educativa a partir de las cifras estadísticas disponibles. El segundo capítulo presenta el ejercicio de medición de la desigualdad bidimensional en educación, que constituye un aporte al análisis del doble desafío de inclusión y calidad educativa en la región, al realizar una medida integrada de estas dos dimensiones fundamentales. El tercer capítulo desarrolla un análisis exploratorio de experiencias nacionales que han resultado exitosas en la reducción de la desigualdad de oportunidades educativas, de acuerdo con los resultados de la medición, profundizando en los casos de Chile y el Perú. Finalmente, el último capítulo propone un conjunto de estrategias para reducir la desigualdad educativa, tanto en términos de cobertura como de calidad, mediante intervenciones integrales y contextualizadas, que prioricen a las poblaciones más vulnerables.

I. El problema de la desigualdad de oportunidades educativas

La educación es un derecho y una dimensión que promueve la inclusión social y laboral: amplía las oportunidades laborales, fortalece la capacidad de generar ingresos, contribuye a la reducción de la pobreza y desigualdad, facilita la movilidad social ascendente, y sostiene el ejercicio de la ciudadanía y, con ello, la cohesión social. Los avances educativos están asociados a mejores condiciones económicas y sociales, mientras que la acumulación insuficiente de competencias se convierte en una restricción para el desarrollo por sus efectos en la productividad y la inclusión social y laboral. En consecuencia, fortalecer la educación es un eslabón crítico para reducir las desigualdades, promover la movilidad social y avanzar en el desarrollo inclusivo (Trucco, 2023).

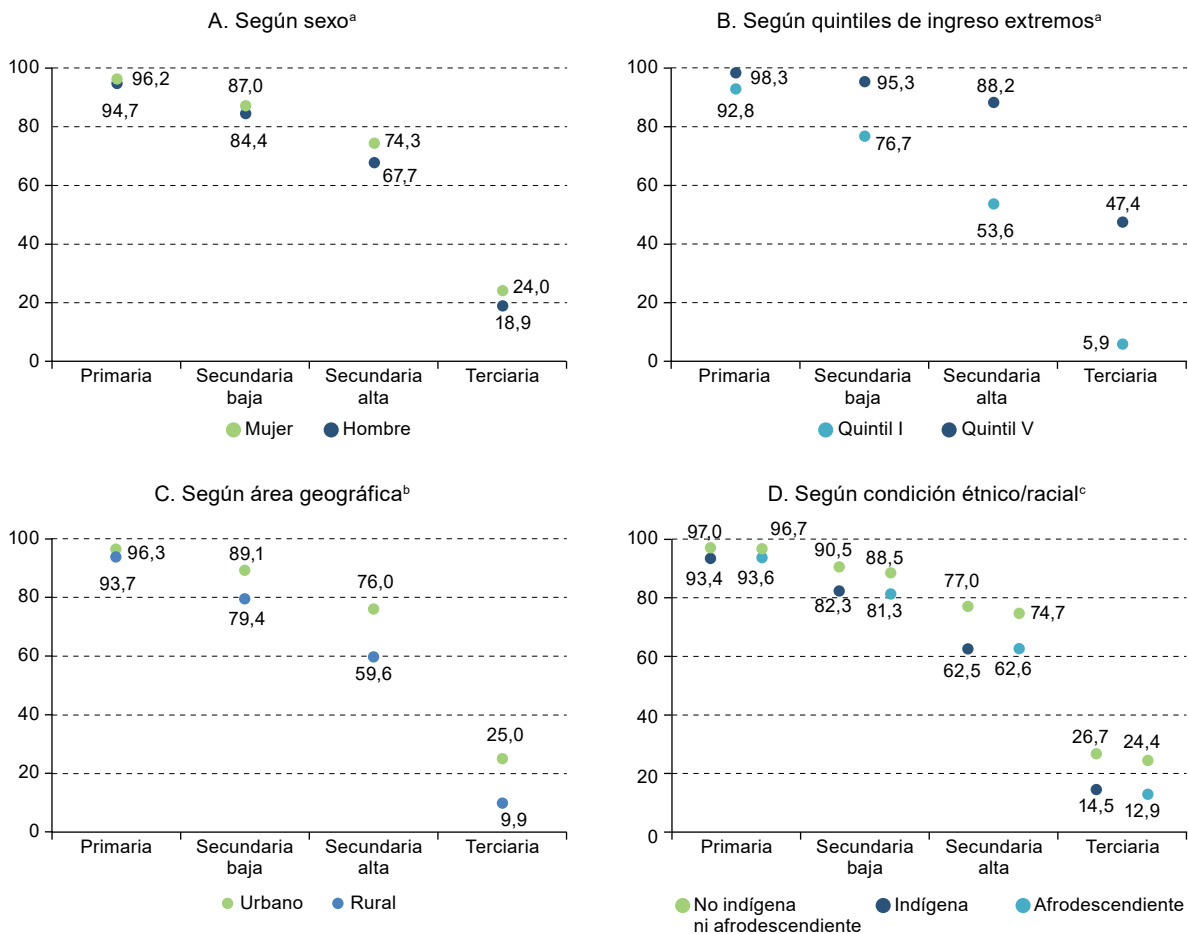
La CEPAL reconoce que la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social se sostiene, en parte, por factores estructurales que operan de manera persistente, entre los que destacan las serias debilidades de los sistemas educativos y de formación profesional (CEPAL, 2024). En concreto, subraya que estos sistemas presentan un doble desafío. Por un lado, pese a los importantes avances en acceso y conclusión en las últimas dos décadas, existen serias limitaciones en términos de abandono e inclusión, en particular, en la educación secundaria; y, por otro, una importante crisis de resultados de aprendizaje (CEPAL, 2022). Ambos desafíos debilitan la movilidad social y la reducción de las desigualdades en la región, alimentando un patrón autorreforzado que limita el avance hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible (CEPAL, 2024).

La matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016), y los principales factores que explican la desigualdad en la región (CEPAL, 2024) ofrecen un marco analítico que permite comprender tanto la multidimensionalidad de la desigualdad como también la necesidad de implementar políticas públicas integrales para reducirla. En el ámbito educativo, en particular, ciertos grupos enfrentan sistemáticamente y de manera acumulada desventajas en acceso, calidad y resultados. Estas desigualdades se traducen en trayectorias educativas fuertemente condicionadas por factores como el territorio de residencia, el nivel socioeconómico del hogar, el género, la condición étnico-racial, la situación migratoria o la discapacidad, entre otros (CEPAL, 2022).

En lo referente a la conclusión de los ciclos educativos, la mayoría de los países de la región alcanza niveles cercanos a la universalidad en primaria (95,4% en promedio). Sin embargo, es a partir de la secundaria cuando los niveles de conclusión y la desigualdad entre grupos comienzan a ser preocupantes (véase el gráfico 1). La educación secundaria se ha convertido en un umbral que separa de forma clara las trayectorias de los grupos más favorecidos y los más rezagados.

En promedio, un 85,7% de los jóvenes entre 17 y 19 años han finalizado la secundaria baja, aunque en países como Guatemala u Honduras esta proporción apenas supera el 50%. Las mayores brechas se encuentran entre la población de distintos niveles socioeconómicos, con una diferencia de 18,6 puntos porcentuales entre quintiles extremos, y entre jóvenes de distintas áreas geográficas, donde la conclusión en zonas urbanas supera en 9,7 puntos porcentuales a la de zonas rurales.

Gráfico 1
América Latina (16 países): tasa de conclusión, por nivel educativo, alrededor de 2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedios simples. Países incluidos para América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador y Uruguay.

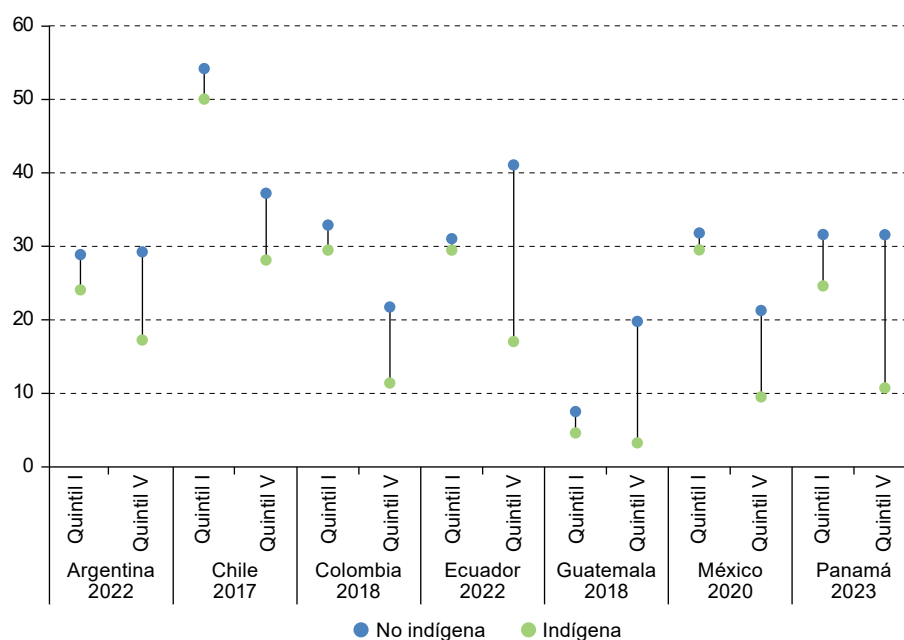
^b Promedios simples. Países incluidos para América Latina: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador y Uruguay. Se excluye Argentina porque solamente cuenta con información urbana.

^c Para la comparativa indígena y no indígena ni afrodescendiente se toma el promedio simple de aquellos países que cuentan con datos para la categoría indígena, que son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, y Uruguay. Para la comparativa afrodescendiente y no indígena ni afrodescendiente, se toma el promedio simple de aquellos países que cuentan con datos para la categoría Afrodescendiente, que son: Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay.

Este patrón se profundiza en la secundaria alta. Un 27% de las y los jóvenes de la región no logra completar este nivel y, con excepción de Chile y el Perú, todos los países presentan tasas de conclusión inferiores al 85%. En promedio, la brecha entre quintiles extremos de ingresos asciende a 34,6 puntos porcentuales, mientras que la desigualdad territorial también se intensifica: la tasa de conclusión alcanza un 77% en zonas urbanas, pero desciende a 54,6% en zonas rurales. Aunque la información disponible es más limitada, las brechas por condición étnico-racial refuerzan este patrón, ya que las juventudes afrodescendientes e indígenas presentan sistemáticamente menores tasas de conclusión. En suma, la tendencia a la universalización de la primaria convive con un filtrado progresivo hacia la secundaria, donde las probabilidades de permanencia comienzan a depender en mayor medida de diversos ejes de la matriz de la desigualdad social.

En un contexto marcado por desigualdades históricas, si se combinan la dimensión étnica y territorial, en los países de la región para los que hay datos, los territorios con una mayor concentración de Pueblos Indígenas presentan mayores déficits en oportunidades educativas. Las tasas de acceso a la educación superior no sólo son más bajas entre la juventud indígena que entre la no indígena, sino que las diferencias entre grupos se acrecientan en aquellos territorios con una alta concentración indígena (véase el gráfico 2). Estas brechas manifiestan los persistentes déficits de inversión e infraestructura que se suman a la constante exclusión, discriminación y vulneración histórica de los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas (CEPAL, 2016 y 2025).

Gráfico 2
América Latina (7 países): porcentaje de población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accede a la educación superior, en los quintiles territoriales primero (Quintil I)^a y último (Quintil V) de presencia indígena a escala de divisiones administrativas menores (DAME)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2025), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, usando REDATAM.

^a En el caso de Colombia, se tomó el segundo quintil territorial de presencia indígena (Quintil II) porque había muy pocos casos en el primer quintil territorial (Quintil I).

La participación en el tramo educativo con mayores retornos económicos y sociales —el nivel terciario— está concentrada fuertemente en los grupos más privilegiados, de modo que el sistema tiene potenciales efectos en la reproducción de las desigualdades. En la región, tan sólo el 21,5% de las y los jóvenes entre 25 y 29 años ha finalizado al menos cuatro años de educación terciaria. En el quintil de menores ingresos este porcentaje apenas supera el 5%, siendo el Perú, Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia

los únicos países que están por encima del 10% de conclusión de educación terciaria en este quintil. Mientras tanto, en el quintil más rico, un 47,4% consigue completar la educación terciaria. La brecha territorial sigue siendo significativa, con 15,1 puntos porcentuales de diferencias entre las personas jóvenes en zonas urbanas y rurales¹.

Durante los últimos 20 años, las políticas de expansión educativa implementadas en la región han contribuido a mejorar la movilidad social, especialmente la movilidad educativa intergeneracional, al reducir de manera gradual la influencia del nivel educativo de los progenitores en los logros educativos de las nuevas generaciones. En 2023, alrededor del 57% de las personas jóvenes de América Latina superaba el nivel educativo de sus progenitores, porcentaje que aumentaba a 68% al considerar también a quienes los igualan en el nivel terciario (CEPAL, 2025).

No obstante, estos avances siguen siendo insuficientes y profundamente estratificados. La transmisión intergeneracional de las desigualdades persiste con mayor fuerza en los extremos de la distribución de ingresos y es más marcada en países con niveles superiores de desigualdad de ingresos (CEPAL, 2025). En este contexto, las brechas en la conclusión de los distintos niveles educativos evidencian las restricciones que enfrentan los sistemas educativos de América Latina y el Caribe para consolidarse como motores efectivos de movilidad social.

Más allá de las diferencias en la conclusión de ciclos educativos, el contexto es aún más desafiante cuando se analizan los resultados de aprendizaje. Aumentar la cobertura educativa o los niveles de escolaridad resulta insuficiente si los estudiantes en proceso de formación no adquieren siquiera las habilidades cognitivas fundamentales, indispensables para continuar aprendiendo y desarrollándose a lo largo de la vida. El desafío no consiste sólo en más escuela, sino también en mejorar la velocidad y profundidad del aprendizaje en la escuela, especialmente en los grados más básicos (Pritchett, 2025).

La prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes) realizada cada tres años por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) evalúa las competencias cognitivas básicas de los estudiantes de 15 años y sin rezago severo en tres áreas principales, matemáticas, lectura y ciencias. A pesar de sus limitaciones², esta evaluación proporciona un punto de referencia común para comparar el desempeño de los sistemas educativos, no sólo con promedios nacionales, sino aportando también la distribución de los resultados entre estudiantes y grupos sociales. En la prueba PISA 2022 participaron 14 países de la región y el foco principal fue matemáticas, al igual que en 2012.

El promedio de países de la región que participan en esta medición se encuentra en la mitad inferior de la distribución global de puntajes promedio en las tres áreas evaluadas (OCDE, 2023). El puntaje promedio en matemáticas para la región fue de 379, frente a los 482 puntos que obtuvieron el resto de los países de la OCDE. Chile y el Uruguay, pese a que son los que mejor desempeño tuvieron en las pruebas, están 69,9 y 72,8 puntos, respectivamente, por detrás del promedio OCDE. Además, si se analiza la tendencia en puntajes para aquellos países que también tomaron la prueba en 2012, se observa un descenso generalizado de los promedios en matemáticas en la década (-0,98%).

Entre los países participantes, los únicos que han mostrado un aumento promedio en resultados son el Perú y Colombia. Además, en el Perú, la brecha de resultados entre niveles socioeconómicos extremos se redujo en más de 17 puntos debido, principalmente, a las mejoras del cuartil de ingresos más desaventajado. En Colombia, pese al aumento promedio de los resultados, la brecha socioeconómica aumentó debido a que el crecimiento del promedio fue mayor en el cuartil más alto (CEPAL, 2025). En

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe a partir de los datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Se toma el promedio alrededor de 2024, con datos en 2024 para la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, el Ecuador, Honduras, México, Panamá, el Perú, el Paraguay y el Uruguay. El Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y El Salvador cuentan con datos para 2023 y Chile para 2022.

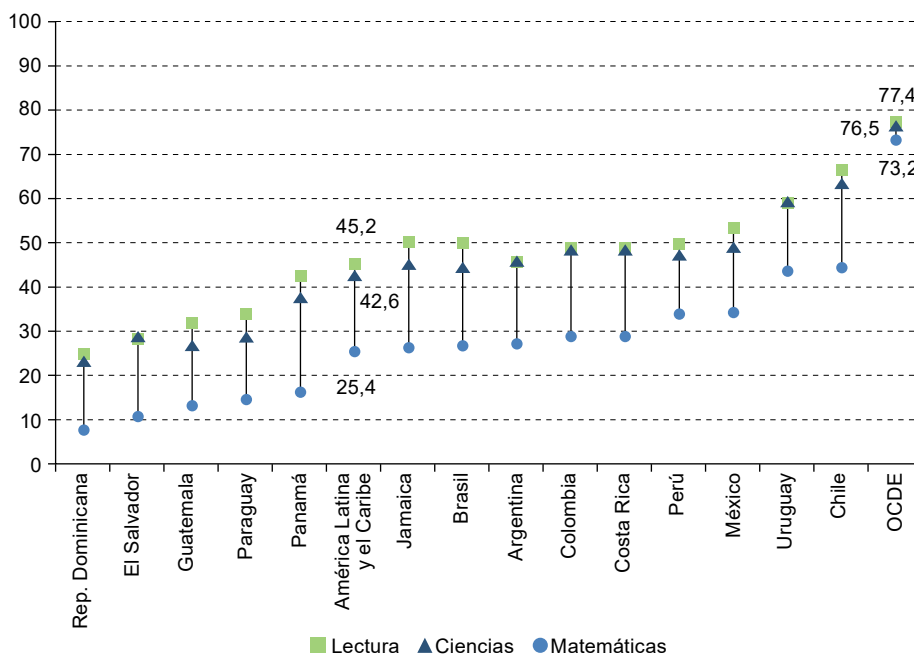
² El uso de PISA representa una limitación en la muestra de estudio, porque no todos los países de la región participan en esta medición y, en algunos de los países que participan, la tasa de personas que ha abandonado la educación o tiene más de dos años de rezago a los 15 años es significativa.

Chile, Costa Rica, México y el Uruguay la tendencia los últimos años ha sido más compleja. No sólo han obtenido puntuaciones más bajas que en el pasado, sino que la reducción de las brechas entre los cuartiles se debe principalmente a un deterioro de los puntajes promedios del cuartil aventajado.

Otra forma de diagnosticar la situación en el aprendizaje utilizando los datos de PISA consiste en medir el porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel mínimo esperado de desempeño. La escala de puntajes de PISA, centrada en una media de 500 y desviación estándar de 100 y definida en un año de referencia para cada dominio, se subdivide en seis niveles de logro. Estos niveles, cuyos puntos de corte se definen aproximadamente cada 62 puntos para matemáticas y 73 puntos para lectura, describen de manera progresiva la complejidad de las tareas que los estudiantes son capaces de resolver. Se considera que un estudiante ha alcanzado el nivel mínimo esperado cuando logra 420 y 407 puntos en matemáticas y lectura, respectivamente (nivel 2) OCDE, 2023).

Existe un rezago generalizado en las competencias de los estudiantes en América Latina y el Caribe. Los resultados de PISA 2022 muestran que, en promedio, sólo el 25,4% de los estudiantes de los países de América Latina y el Caribe alcanzan el nivel mínimo en matemáticas, en comparación con el 73,2% de la OCDE. En ciencias, el porcentaje aumenta al 42,6% (76,5% en la OCDE) y, en lectura, crece hasta el 45,2% (77,4% en la OCDE). El rezago en matemáticas es sistemático. En todos los países de la región existe una brecha con lectura de al menos 15 puntos porcentuales, mientras que en los países de la OCDE el porcentaje de alumnos que alcanzan el mínimo en las tres asignaturas es similar (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
América Latina y el Caribe (14 países) y OCDE (33 países): porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel básico en matemáticas, lectura y ciencias, 2022

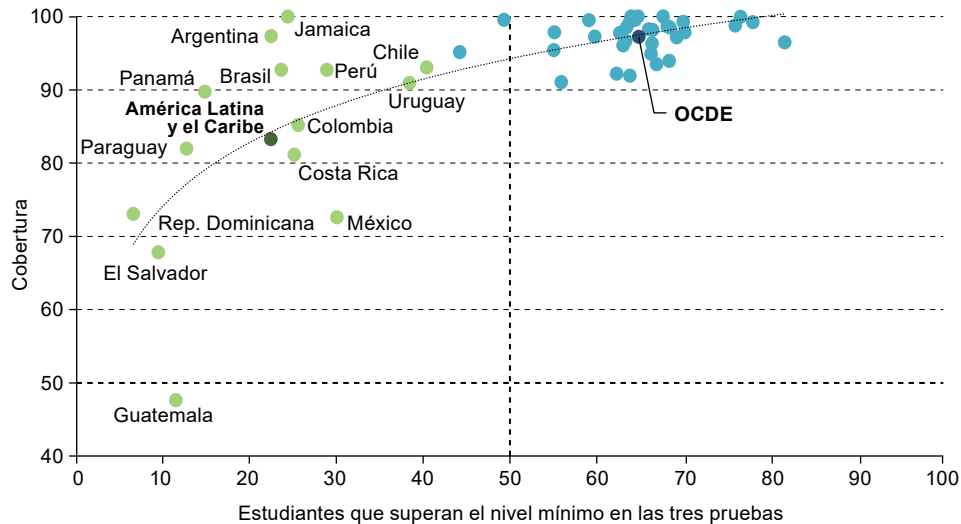


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos de PISA de la OCDE, 2022.

Nota: Promedio simple para América Latina y el Caribe y para los 33 países de la OCDE (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía).

El gráfico 4 evidencia una marcada desconexión entre cobertura y aprendizajes en los países de América Latina y el Caribe que participan en PISA. Si bien la mayoría de los países ha alcanzado altos niveles de escolarización a los 15 años, los aprendizajes de quienes están dentro del sistema siguen siendo bajos, lo que muestra que la expansión del acceso no se traduce automáticamente en la adquisición de competencias fundamentales para desenvolverse en el mundo actual.

Gráfico 4
América Latina y el Caribe (14 países) y OCDE (33 países): cobertura educativa de jóvenes de 15 años (con menos de dos años de rezago) y porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel básico en matemáticas, lectura y ciencias, 2022



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos de PISA de la OCDE, 2022.

Nota: Promedio simple para los 33 países de la OCDE (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía).

Esta brecha se vuelve aún más evidente al comparar con los países de la OCDE, donde no sólo se alcanzan niveles igual de altos (e incluso superiores) de cobertura, sino también resultados significativamente mejores en aprendizaje. En efecto, solamente el 22,4% de los estudiantes de la región alcanza el nivel mínimo esperado en las tres competencias evaluadas en PISA, frente al 64,9% en los países de la OCDE. Más aún, el país con menor desempeño dentro de la OCDE se sitúa por encima del de mejor desempeño en América Latina y el Caribe, lo que da cuenta del carácter estructural de esta brecha.

Esta divergencia entre acceso y aprendizajes en la región, en contraste con el desempeño de la OCDE, sugiere que es posible avanzar simultáneamente en cobertura y calidad, y que las brechas observadas responden, entre otros factores, a diferencias sustantivas en las condiciones de provisión educativa. En particular, la inversión pública en educación por estudiante en los países de la OCDE es, en promedio, más de cuatro veces superior a la de América Latina y el Caribe, lo que se traduce en mayores recursos disponibles para infraestructura, formación docente y apoyo pedagógico.

Esta brecha pone de relieve la necesidad de que la región priorice la educación en la agenda pública y aumente de manera sostenida los recursos destinados a este sector. Sin embargo, esta urgencia contrasta con la evolución reciente del gasto educativo. América Latina y el Caribe ya mostraba signos de estancamiento en la inversión desde 2014, tendencia que se profundizó tras la pandemia. En 21 países de la región, el porcentaje del gasto público destinado a educación cayó de 14,1% en 2019 a 12,9% en 2022 (CEPAL et al., 2025), ubicándose por debajo del rango del 15% al 20% establecido en la Declaración de Incheon.

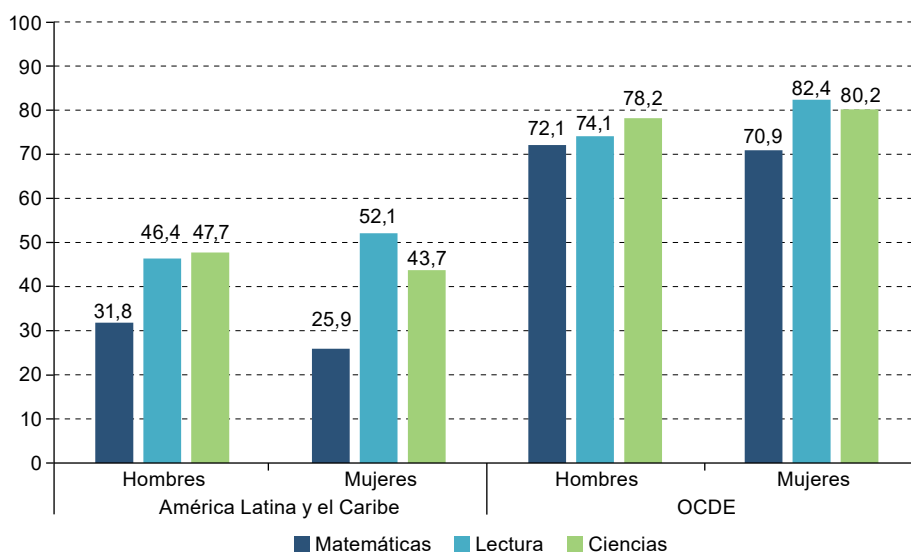
Más allá de las brechas entre países, los resultados educativos al interior de estos evidencian profundas desigualdades. Al igual que ocurre con la cobertura educativa, los aprendizajes están fuertemente estratificados por nivel socioeconómico. Mientras que el 47,3% de los estudiantes en el cuartil superior del índice de estatus económico, social y cultural³ no alcanza el nivel básico en matemáticas (10,9% en la OCDE), en el cuartil inferior esta tasa casi se duplica, alcanzando un 86,7% (45% en la OCDE). Estas

³ El índice de estatus económico, social y cultural en PISA combina dimensiones como la educación y ocupación parental, y las posesiones del hogar en un solo indicador.

brechas reflejan la interacción de múltiples factores que configuran oportunidades de aprendizaje desiguales, entre ellos, las condiciones de los hogares, las características de las escuelas y la disponibilidad de recursos en su interior.

Por otro lado, aunque las mujeres presentan, en promedio, mayores tasas de conclusión, la brecha de género persiste en el logro educativo. Las mujeres obtienen mejores resultados en lectura que los hombres, mientras que en matemáticas y en ciencias presentan peores resultados (véase el gráfico 5). En los países de la OCDE, no sólo el porcentaje que alcanza el nivel básico es mayor, sino que las brechas son más reducidas o incluso inexistentes. Este patrón no refleja diferencias en las capacidades de niñas y niños, sino que es el resultado de un conjunto de factores sociales y educativos que inciden en sus oportunidades de aprendizaje. Aunque las mujeres avanzan más en el sistema y alcanzan mayores niveles de escolarización, se enfrentan a estereotipos de género que provocan estas brechas de aprendizaje sistemáticas. Esas creencias, reforzadas en los procesos de socialización, en las expectativas de familias y docentes, en los materiales educativos y en la ausencia de modelos femeninos en las áreas de Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (CTIM), afectan la autoconfianza, el interés y las aspiraciones de las niñas, y favorecen mecanismos de autoselección que las alejan progresivamente de estas disciplinas (CEPAL, 2023).

Gráfico 5
América Latina y el Caribe (14 países) y OCDE (33 países)^a: estudiantes de 15 años que alcanzan el nivel mínimo^b en la prueba PISA 2022, según sexo y asignatura



Fuente: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, sobre la base de resultados de PISA OCDE 2022.

^a Promedios ponderados. Países incluidos para América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Países incluidos para OCDE: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Suiza, República Checa, Alemania, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Reino Unido, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Lituania, Letonia, Países Bajos, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Turquía, Estados Unidos.

^b Mayor al nivel 2 de logro en la prueba, lo que implica que se alcanza el nivel mínimo esperado para ser considerado competente.

En las últimas décadas, la oferta privada en educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe ha aumentado de manera importante, aunque con disparidades significativas entre los países de la región. Si bien el promedio regional se sitúa en torno al 20% de la matrícula en ambos niveles, en países como Chile o Guatemala la oferta privada supone más del 60% en al menos uno de los niveles, mientras que en Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia y México se encuentra cerca del 10%⁴. Este fenómeno se ha dado tanto por la expansión de instituciones privadas como por la introducción de lógicas de mercado en la gestión de la educación pública.

⁴ Los datos de asistencia a instituciones privadas por nivel educativo fueron extraídos de UNESCO Institute for Statistics (UIS), véase [en línea] <https://databrowser.uis.unesco.org/> con fecha de revisión 02/03/2026.

La expansión privada refuerza la segregación socioeconómica al interior de los sistemas educativos, ya que el acceso muchas veces depende de la capacidad de pago de los hogares. De esta manera, aquellos estudiantes que provienen de hogares con un mayor ingreso y nivel educativo de los padres se han concentrado cada vez más en las escuelas privadas. En este contexto, las escuelas privadas suelen exhibir, en promedio, mejores resultados de aprendizaje, lo que refuerza su percepción de mayor calidad educativa. Sin embargo, una parte importante de estas diferencias se explica por la composición socioeconómica de su estudiantado, más que por diferencias en la efectividad de las escuelas. Según Fernández et al. (2024), América Latina y el Caribe figura como una de las regiones más segregadas del mundo en lo que respecta a la oferta educativa, lo que se traduce no sólo en brechas de aprendizaje, sino que también reduce la capacidad del sistema de actuar como un mecanismo de integración y movilidad social. Más aún, esta diferenciación reduce la interacción entre estudiantes con distintos orígenes, lo que dificulta la construcción de valores compartidos y limita la cohesión social.

En la región, la asistencia a instituciones educativas públicas o privadas conlleva variaciones sustanciales en las oportunidades y logros de aprendizaje. El 77% de los estudiantes de la educación pública no alcanza el nivel básico en matemáticas, mientras que, en la privada, este porcentaje baja a 46%. En la OCDE, las cifras de desigualdad educativa entre la oferta pública y privada son mucho menores, con un 31% en la pública y un 24% en la privada (CEPAL, 2025).

En suma, si bien los avances en escolaridad y en aprendizajes han sido significativos, los sistemas educativos de América Latina y el Caribe no consiguen constituirse como ejes efectivos para la reducción de la desigualdad de oportunidades ni como motores robustos de movilidad social ascendente. La estructura escalonada de la conclusión educativa, que perjudica sistemáticamente a aquellos estudiantes en situaciones más vulnerables; las profundas brechas de aprendizajes; la segregación socioeconómica de las escuelas; y las disparidades asociadas al territorio, el género o la condición étnico-racial, entre otros factores, ponen de manifiesto que el vínculo entre las condiciones sociales o económicas de origen y los logros educativos sigue siendo fuerte en la región.

Este panorama evidencia no sólo la persistencia de desigualdades estructurales en los sistemas educativos, sino también la complejidad de las dinámicas que las configuran. En particular, pone de relieve una limitación analítica: la evidencia disponible tiende a examinar por separado las dimensiones de cobertura y calidad de los aprendizajes, invisibilizando su carácter profundamente interdependiente y limitando la comprensión de cómo se configuran y reproducen las desigualdades educativas, así como la identificación de prioridades de política capaces de abordarlas de manera coherente. En este sentido, avanzar hacia sistemas educativos que contribuyan efectivamente a la reducción de las desigualdades requiere adoptar un enfoque que integre simultáneamente ambas dimensiones y permita comprender cómo se combinan y refuerzan a lo largo del tiempo.

En esta misma línea, la evidencia teórica y empírica internacional muestra que la expansión de la cobertura educativa no se traduce automáticamente en mejoras en los aprendizajes. Si bien políticas como las transferencias condicionadas, la reducción de los costos asociados a la escolarización o la ampliación de la oferta educativa han contribuido a aumentar significativamente la matrícula, sus efectos sobre los resultados de aprendizaje han sido limitados o nulos en distintos contextos (Filmer y Schady, 2009). Este desacople se explica, entre otros factores, por presiones sobre los sistemas educativos (como el aumento del número de estudiantes por sala de clases), cambios en la composición del alumnado y la incorporación de estudiantes en situación de mayor vulnerabilidad, así como por dinámicas de selección que afectan los retornos esperados de la educación (Deininger, 2003; Filmer y Schady, 2009). Asimismo, la evidencia comparada indica que, en contextos de rápida expansión de la cobertura, la calidad puede estancarse o deteriorarse si los recursos no crecen de manera proporcional (Frankema, 2009; Le Nestour et al., 2023).

En consecuencia, analizar de manera conjunta la cobertura y los aprendizajes resulta fundamental para comprender las trayectorias de los sistemas educativos y orientar adecuadamente las prioridades de política. Una mirada integrada permite, además, identificar trayectorias de países que han logrado avanzar simultáneamente en ambas dimensiones, ofreciendo lecciones relevantes para el diseño de políticas públicas que fortalezcan el rol de la educación como motor de movilidad social ascendente y de desarrollo social inclusivo. En esta línea, el siguiente capítulo presenta el Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas (IBE) como una propuesta orientada a capturar estas dinámicas de manera sintética, fortalecer el diagnóstico y contribuir al diseño de políticas integrales acordes con la naturaleza multidimensional de la desigualdad educativa (CEPAL, 2025).

II. Hacia una medición bidimensional de la desigualdad de oportunidades educativas en América Latina

Como se mencionó en el capítulo anterior, los sistemas educativos en América Latina y el Caribe presentan importantes desafíos de cobertura y calidad, atravesados por profundas desigualdades. Es importante determinar cuánto de estas desigualdades son producto de factores dentro de la esfera de control de los estudiantes, de su talento o su predisposición al esfuerzo, y qué peso tienen factores exógenos. El peso de estos factores exógenos o circunstancias fuera del control de los estudiantes para explicar la desigualdad educativa es lo que se denomina desigualdad de oportunidades en educación.

Un sistema educativo ideal sería aquel que, junto con garantizar una cobertura universal, logra desvincular las condiciones de origen de los estudiantes de sus resultados de aprendizaje. Es decir, un sistema que asegure una educación de calidad para todas y todos, donde el desempeño responda principalmente al talento y al esfuerzo, y no a características predeterminadas asociadas a su origen social, económico o cultural. En este marco, niveles elevados de desigualdad de oportunidades educativas evidencian limitaciones estructurales de los sistemas educativos para compensar las desventajas de origen y, por tanto, para cumplir su rol como mecanismos de movilidad social ascendente.

Desde el punto de vista teórico, este enfoque se inscribe en la tradición igualitarista liberal, que distingue entre desigualdades atribuibles a circunstancias fuera del control individual y aquellas asociadas al esfuerzo (Roemer, 1998). Sin embargo, esta distinción ha sido objeto de debate, en la medida en que el propio esfuerzo puede no ser completamente independiente de las condiciones de origen, sino encontrarse, en parte, moldeado por ellas. En particular, la literatura sociológica y de capacidades ha enfatizado que el esfuerzo individual no constituye una dimensión completamente autónoma, sino que se encuentra socialmente condicionado. Factores como el capital cultural del hogar (Bourdieu, 1986), las capacidades efectivas para aprovechar oportunidades (Sen, 1999) y la formación de aspiraciones en contextos desiguales (Appadurai, 2004) influyen en los comportamientos y trayectorias educativas, tensionando la distinción entre esfuerzo y circunstancias.

No obstante, desde una perspectiva empírica, la literatura ha avanzado en el desarrollo de metodologías que permiten aproximar el peso de las circunstancias en la generación de desigualdades educativas. En particular, las propuestas de medición de la desigualdad de oportunidades capturan el efecto total de las circunstancias sobre los resultados, incluyendo tanto sus impactos directos como aquellos

que operan indirectamente a través de mecanismos como el esfuerzo, lo que permite interpretar estas estimaciones como una aproximación empírica al peso de las desigualdades de origen en los resultados educativos (Ferreira y Gignoux, 2014).

En este marco, el Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas (IBE), cuyos resultados se presentan en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2025* (CEPAL, 2025), se inscribe en esta tradición analítica al medir la desigualdad asociada a circunstancias en los resultados de aprendizaje, y la complementa al incorporar la dimensión de cobertura educativa. En esta última, se adopta el supuesto normativo de que la exclusión del sistema escolar (o el rezago escolar severo) responde fundamentalmente a factores fuera del control de los individuos (tales como condiciones socioeconómicas o características del entorno). Este indicador combina así la desigualdad de oportunidades en la dimensión de logros con una aproximación a las barreras de acceso al sistema educativo, entendiendo que ambos aspectos son complementarios y estrechamente interrelacionados. La asistencia escolar es una condición necesaria pero no suficiente para acceder a una educación formal que permita adquirir conocimientos y habilidades relevantes para la vida. Al mismo tiempo que se asegura la posibilidad de asistir al sistema educativo, resulta fundamental garantizar la calidad de la experiencia educativa.

Para la construcción del índice, se utilizan los datos de PISA, que además de proveer información comparable en el desempeño educativo para tres asignaturas, otorga información sobre un abanico de potenciales circunstancias exógenas que pueden estar afectando los resultados de aprendizaje a partir de sus cuestionarios complementarios. El ejercicio desarrollado en este capítulo no incorpora los resultados de la prueba de ciencias, entre otras razones, debido a la alta correlación que evidencian con los resultados de matemáticas y lectura (Marrero, et al., 2023). Del mismo modo, pese a la importancia de que los sistemas educativos desarrollen una noción más amplia de los aprendizajes, que incluya habilidades socioemocionales, pensamiento crítico, capacidad de análisis y otras competencias valiosas para la formación integral, estas tampoco se incorporan al análisis debido a la ausencia de mediciones comparables a nivel internacional que permitan integrarlas de manera consistente.

El capítulo se organiza en tres secciones. La primera sección detalla la metodología utilizada para la construcción del índice, mientras que la segunda presenta los principales resultados para los países de América Latina y para el conjunto de los países de la OCDE que participaron en PISA 2022 y cuentan con la información necesaria para implementar la metodología. Por último, la tercera sección profundiza en el análisis de la contribución de las distintas circunstancias exógenas (como el capital cultural, el nivel socioeconómico del hogar y las características de las escuelas) a la desigualdad de oportunidades en los resultados de aprendizaje.

A. Construcción del Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas (IBE)

El Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas (IBE) es un indicador compuesto, basado en las metodologías propuestas por Ferreira y Gignoux (2014) y Gamboa y Waltenberg (2015), que se construye a partir de la multiplicación de dos componentes: un índice de desigualdad de oportunidades en cobertura, y un índice de desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje.

Para medir la desigualdad de oportunidades en cobertura se utiliza la tasa de cobertura educativa disponible en los informes de resultados de la prueba PISA, que entrega información acerca de la proporción de jóvenes de 15 años que se encuentran escolarizados y cuentan con un rezago escolar menor a dos años⁵. Conceptualmente, se entiende que la exclusión del sistema educativo o el rezago

⁵ En particular, se utiliza el Índice 3 de Cobertura PISA que la OCDE presenta en sus informes, el que se obtiene de la división del número de alumnos matriculados, sin rezago y que no han sido excluidos a nivel escolar o intra-escolar entre la población total de 15 años obtenida de las estadísticas nacionales.

severo a esa edad reflejan, de manera relevante, restricciones asociadas a circunstancias que escapan del control de los estudiantes. Por ello, la cobertura puede entenderse como una aproximación a la desigualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en el sistema escolar. Además, el uso de la tasa de cobertura proveniente de PISA ofrece una ventaja práctica relevante: se trata de un indicador disponible de manera sistemática en los informes oficiales, lo que evita la necesidad de trabajar con bases de datos que pueden ser incompletas o difíciles de armonizar entre países. Esto facilita la comparabilidad internacional y el seguimiento de su evolución en el tiempo de forma consistente y transparente. Esta tasa se denomina p , siendo $p=0$ una tasa de cobertura nula, y $p=1$ una cobertura universal en jóvenes de 15 años.

Para medir la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje se utiliza una adaptación del indicador propuesto por Ferreira y Gignoux (2014), que corresponde a la fracción de la desigualdad de resultados de aprendizaje que puede atribuirse a circunstancias sobre las que el estudiante no tiene control, como el nivel educativo de los padres, el ingreso familiar o el contexto socioeconómico⁶.

El cálculo de este indicador, denominado IO_{FG} , se realiza en dos etapas consecutivas. En una primera etapa se estima la siguiente regresión mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios:

$$y_i = \alpha + \sum_{n=1}^N \beta_n C_{ni} + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde y_i representa el resultado de aprendizaje del estudiante i y β_n es el coeficiente estimado que mide el cambio esperado en y_i ante una variación marginal en la circunstancia C_{ni} . Esta especificación debe interpretarse como una forma reducida en la que las circunstancias capturan su efecto total sobre el aprendizaje, no sólo de manera directa, sino también a través de su influencia sobre los esfuerzos de las y los estudiantes.

A partir de este modelo se obtiene la distribución contrafactual de resultados educativos \hat{y}_i explicada únicamente por las circunstancias observadas incorporadas en el vector C :

$$\hat{y}_i = \hat{\alpha} + \sum_{n=1}^N \hat{\beta}_n C_{ni} \quad (2)$$

IO_{FG} mide la proporción de la desigualdad total en los resultados de aprendizaje que se explica por la desigualdad en las circunstancias consideradas en el modelo, por lo que puede expresarse como:

$$IO_{FG} = \frac{I(\hat{y})}{I(y)} \quad (3)$$

donde $I(y)$ mide la desigualdad de resultados de aprendizaje e $I(\hat{y})$ mide la desigualdad de resultados que proviene de las circunstancias incluidas en el vector C , es decir, en el vector C de circunstancias exógenas.

Ferreira y Gignoux (2014) proponen utilizar la varianza como índice de desigualdad I . Aunque este estadístico se utiliza con menos frecuencia como medida de desigualdad por ser dependiente de la escala (crece con la media)⁷ y no satisfacer el axioma de sensibilidad a las transferencias (da mayor importancia a las transferencias hacia los niveles más altos de la distribución que a las destinadas a los niveles más bajos), sí satisface los axiomas básicos que toda medida de desigualdad debería cumplir: (i) simetría (el valor del índice no cambia si se permutan los estudiantes), (ii) continuidad (variaciones pequeñas en el resultado de un individuo se traducen en cambios pequeños en la medida) y (iii) el principio de transferencia (una secuencia de expansiones que preservan la media no reduce la desigualdad). Además, la varianza puede descomponerse de forma aditiva (Chakravarty, 2001), lo que permite analizar el índice

⁶ El cuadro A1.1 del anexo presenta el conjunto de circunstancias incorporadas en el análisis.

⁷ Aunque la varianza es dependiente de la escala, Ferreira y Gignoux (2014) sostienen que, cuando sirve como base para construir el indicador (véase la ecuación [4]), dicha dependencia deja de ser problemática. En particular, en la construcción del IO_{FG} , la estandarización afecta proporcionalmente tanto al numerador como al denominador, por lo que no altera el cociente resultante y permite la comparación entre países con distintos niveles de desempeño.

de desigualdad como la suma de los pesos de cada circunstancia elegida, lo que resulta útil para mostrar la contribución relativa de cada circunstancia o conjunto de circunstancias a la desigualdad total de los resultados educativos, como se mostrará en la sección C de este capítulo⁸.

Por tanto, el indicador propuesto para medir la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje (IO_{FG}) es:

$$IO_{FG} = \frac{var(\hat{y})}{var(y)} \quad (4)$$

De esta manera, IO_{FG} toma el valor 0 cuando existe una igualdad de oportunidades perfecta, y el valor 1 cuando la desigualdad de oportunidades es completa⁹.

Es importante destacar que la medición de IO_{FG} está condicionada por las circunstancias fuera del control de las y los estudiantes que se incorporan en el vector C . En este sentido, el valor estimado de IO_{FG} debe ser interpretado como un piso mínimo de la desigualdad de resultados que se explica por las características exógenas incorporadas en el modelo. Dado que la estimación se basa únicamente en las circunstancias observadas disponibles, la incorporación de otras circunstancias relevantes no incluidas sólo podría aumentar (y no reducir) la magnitud estimada del IO_{FG} .

Esta limitación tiene implicancias para la interpretación de los parámetros estimados. En particular, los coeficientes $\hat{\beta}$ pueden estar sesgados debido a la omisión de características exógenas relevantes, por lo que no deben interpretarse como estimadores causales del efecto de una circunstancia individual sobre los resultados. En cambio, el índice IO_{FG} permite capturar el efecto conjunto de las circunstancias consideradas en el modelo, ofreciendo una medida agregada de la desigualdad de oportunidades en los resultados de aprendizaje (Ferreira y Gignoux, 2014)¹⁰.

El IBE se construye de la siguiente manera:

$$IBE = (1 - p)^a \cdot (IO_{FG})^b \quad (5)$$

donde $(1 - p)$ representa la desigualdad de oportunidades en cobertura (siendo p la tasa de cobertura educativa señalada anteriormente) e IO_{FG} la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizajes. Ambas dimensiones se agregan en el IBE de manera multiplicativa utilizando una especificación de la función de producción de Cobb-Douglas, que permite asignar pesos diferenciados según la importancia relativa de cada dimensión.

En particular, los parámetros a y b indican la importancia relativa de cada dimensión y cumplen con $a + b = 1$. En el ejercicio desarrollado en este capítulo se otorga la misma importancia relativa a ambas dimensiones ($a = b = 0,5$) dado que el índice busca capturar el doble desafío que enfrenta la región: no basta con garantizar acceso al sistema educativo si no se alcanzan aprendizajes adecuados, pero tampoco es suficiente con buenos resultados de aprendizaje si estos se concentran en quienes logran acceder y permanecer en la escuela.

⁸ Asimismo, la varianza también presenta una ventaja decisiva que la hace idónea al trabajar con datos de la prueba PISA. En PISA, los puntajes se obtienen mediante un enfoque de escalamiento que combina modelos de Teoría de Respuesta al ítem (IRT) con modelos de regresión latente para mejorar la precisión y reducir sesgos en las estimaciones de competencias. Bajo las estandarizaciones lineales de los puntajes PISA, que son una transformación monótona del resultado obtenido mediante el procedimiento IRT, las estimaciones de la desigualdad mediante la varianza no se ven afectadas. Por el contrario, la consistencia ordinal no se da en las estimaciones obtenidas con algunos de los índices de desigualdad más populares (como el índice Gini y Theil, y la desviación logarítmica media), en tanto las clasificaciones de desigualdad resultantes de estas métricas pueden verse afectadas por la estandarización.

⁹ El IO_{FG} corresponde al R^2 de la regresión lineal de los puntajes de las y los estudiantes sobre el vector de circunstancias.

¹⁰ En PISA, los resultados de las pruebas se reportan mediante diez valores distintos por asignatura y estudiante, denominados valores plausibles. Estos son posibles valores de desempeño extraídos de la distribución que describe la competencia latente asignada a cada estudiante, incorporando las distintas fuentes de incertidumbre asociadas a la medición. En consecuencia, los valores plausibles no deben interpretarse como puntajes individuales observados, sino como insumos para obtener estimaciones poblacionales consistentes. En la práctica, cualquier estadístico calculado con datos de PISA debe estimarse separadamente para cada valor plausible y luego promediarse entre los diez resultados obtenidos (OCDE, 2024a).

Además, la especificación Cobb-Douglas cumple con dos propiedades deseables: (i) monotonicidad, que garantiza que cualquier mejora en una dimensión reduzca (mejore) el valor del índice, y (ii) convexidad, que favorece a aquellos países que logran avances simultáneos en ambas dimensiones¹¹.

El IBE toma valores entre 0 (igualdad total) y 1 (desigualdad total), por lo que valores más altos del índice indican mayores niveles de desigualdad de oportunidades en educación.

B. Evidencia empírica del IBE para países de América Latina

Los gráficos 6a y 6b presentan el valor del Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas (IBE) para los 11 países de la región que participaron de la prueba PISA 2022 y que cuentan con información para construirlo¹², utilizando los puntajes PISA en matemáticas y lectura, respectivamente. En ambos gráficos, el eje vertical representa el índice de desigualdad de oportunidades en cobertura ($1 - p$), que representa el porcentaje de la población de 15 años que no se encuentra escolarizada o que cuenta con más de 2 años de rezago; mientras que el eje horizontal corresponde al índice de desigualdad de oportunidades de resultados de aprendizaje (IO_{FG}), que representa la proporción de la varianza de los resultados PISA de matemáticas y lectura que puede ser explicada por circunstancias exógenas a las y los estudiantes. De esta manera, valores más cercanos a la intersección entre ambos ejes del gráfico implican mayor igualdad de oportunidades.

Cada gráfico incluye tres curvas de iso-oportunidad para facilitar la comparación entre países, las que se definen como el conjunto de combinaciones de desigualdad de oportunidades de cobertura y de resultados de aprendizaje que equivalen a un mismo valor del IBE. Para la mayoría de los países de la región (con excepción de El Salvador, Guatemala y el Paraguay, que no participaron en rondas previas), se grafican dos observaciones para analizar la evolución temporal de la desigualdad de oportunidades: una representa el valor del índice con datos de la prueba PISA 2022¹³ y otra, el valor del índice con datos de 2012¹⁴.

Cuando se combinan las dimensiones de cobertura y de resultados de aprendizaje, se observa que el valor promedio del IBE para los países de América Latina supera significativamente el valor promedio de los países de la OCDE, tanto cuando se consideran los puntajes en la prueba PISA de matemáticas como en la de lectura. En efecto, en 2022, cuando se consideran los resultados de matemáticas, el valor promedio del IBE de los 11 países de América Latina que participaron de la medición¹⁵ es 2,3 veces el valor promedio del IBE de los países de la OCDE, mientras que es 2,9 veces al considerar los resultados de lectura. La Argentina, Chile y el Perú presentan los valores más bajos del IBE entre los países de la región con información disponible, mientras que Guatemala y El Salvador son los países con mayores niveles debido, principalmente, a los importantes desafíos de cobertura que aún enfrentan.

¹¹ Dado el carácter multiplicativo, el IBE reduce su sensibilidad marginal a cambios en una de las dimensiones cuando la otra se aproxima a 1. De esta manera, en escenarios con una cobertura muy alta, las variaciones en el IO_{FG} tienen cada vez menos efecto en el valor del IBE. Sin embargo, esta limitación no ocurre en la representación bidimensional en un gráfico de dos ejes. Los cambios en cada dimensión son independientes y conservan la misma magnitud sobre su eje, sin importar el nivel de la otra dimensión.

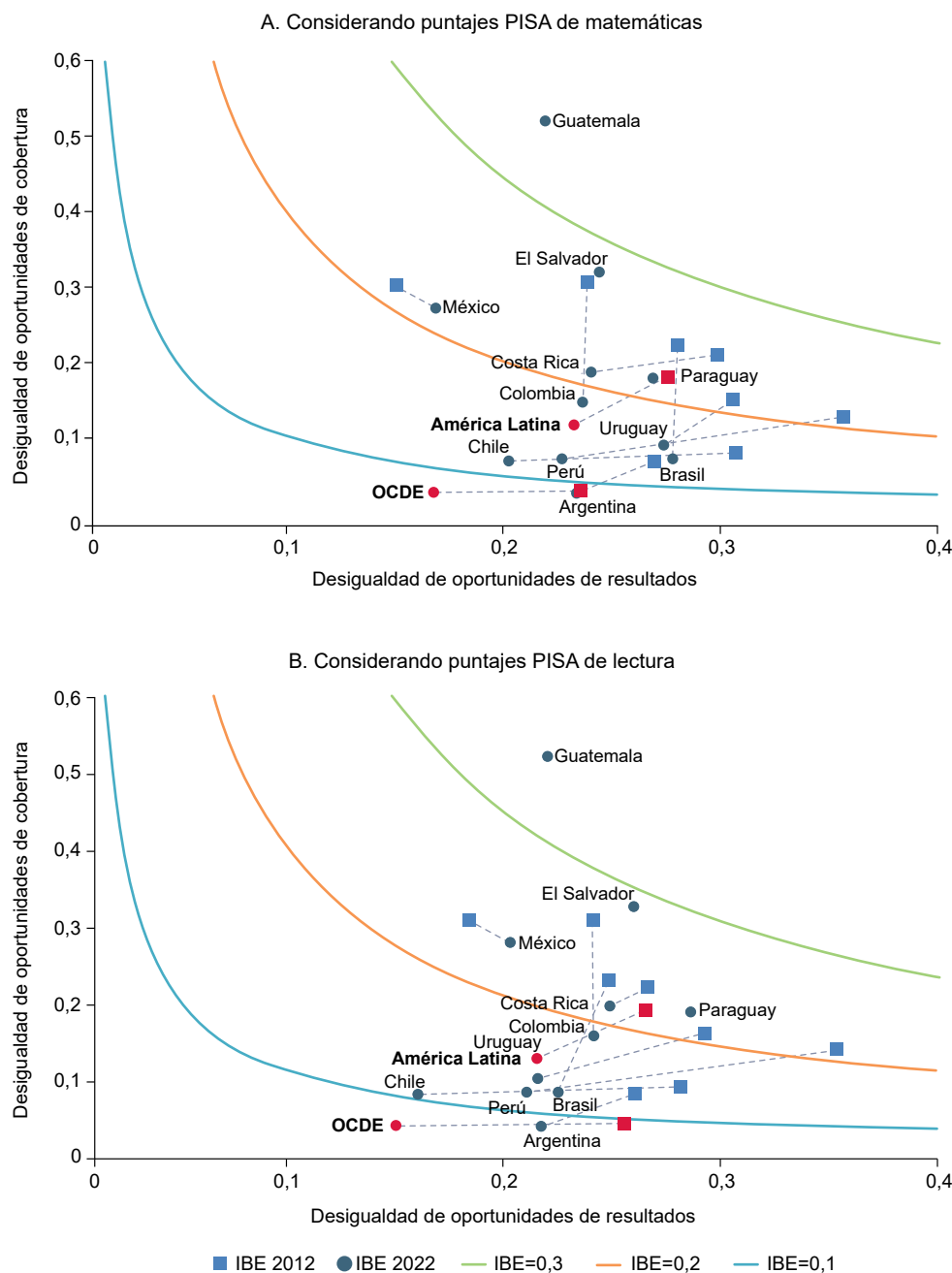
¹² En PISA 2022 participaron 14 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador y Uruguay); sin embargo, Panamá, Jamaica y la República Dominicana se excluyen del análisis debido al elevado nivel de valores faltantes en circunstancias exógenas incluidas en el modelo.

¹³ Debido a limitaciones en la disponibilidad de las variables de circunstancias predeterminadas de los estudiantes de Costa Rica en la prueba PISA 2022, se utilizan datos de la prueba PISA 2018 como última medición para este país.

¹⁴ Ambas pruebas, PISA 2012 y 2022, tuvieron un foco en matemáticas como asignatura principal. En PISA 2012 participaron 8 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay).

¹⁵ Cuando se ofrecen resultados promedio para la región en 2022 se utiliza la información de los once países que participaron en PISA 2022 y que cuentan con información suficiente para las estimaciones, que son: la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica (2018), Guatemala, México, el Perú, el Paraguay, El Salvador y el Uruguay.

Gráfico 6
América Latina (11 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (24 países):
índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas (IBE), 2012 y 2022



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de los datos de PISA de la OCDE para 2012 y 2022.
 Nota: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y los 24 países de la OCDE (Australia, Bélgica, Canadá, Suiza, República Checa, Alemania, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Reino Unido, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Corea del Sur, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía) cuentan con datos para 2012 y 2022; mientras que, para Costa Rica, se toman las rondas 2012 y 2018. El Salvador, Guatemala y Paraguay sólo presentan datos de la ronda 2022 y no se incorporan en el cálculo del promedio de América Latina. Las líneas discontinuas representan curvas de iso-oportunidad, calculadas con los parámetros $a = b = 0,5$ del IBE, en los niveles 0,1; 0,2 y 0,3. Promedios simples de América Latina y OCDE.

Tanto en los países de América Latina como en los de la OCDE, el valor promedio del IBE disminuye en el periodo de 2012 a 2022 al considerar ambas asignaturas¹⁶. En promedio, la disminución porcentual de este indicador fue mayor entre los ocho países de América Latina que participaron en ambas mediciones (reducciones de 27,1% y 27,8%, al considerar puntajes de matemáticas y lectura, respectivamente) que entre los países de la OCDE (reducciones de 19,6% y 27,0%, respectivamente), reflejando los mayores avances en cobertura en los países de la región incluidos en este análisis.

Los niveles de desigualdad bidimensional de oportunidades educativas han disminuido en todos los países de la región de los que se dispone de información, a excepción de México, donde se registró un leve aumento cuando se consideran los resultados de aprendizaje de matemáticas. Entre los países que han experimentado una mayor disminución porcentual del IBE (tanto al considerar los resultados de matemáticas como de lectura) se encuentran el Brasil, la Argentina y el Perú (todos con disminuciones de un 40% o más, al considerar ambas asignaturas). Si bien todos los países presentan avances en ambas dimensiones, la disminución de la desigualdad bidimensional educativa en el Brasil se explica principalmente por aumentos de cobertura, y en la Argentina y el Perú, por la reducción de la desigualdad de oportunidades en resultados educativos.

Se observa una clara heterogeneidad en los resultados de los países de América Latina en términos de desigualdad de oportunidades educativas. Al analizar de manera independiente la dimensión de cobertura, destaca positivamente el caso de la Argentina, país que alcanza en 2022 niveles similares al promedio de los países de la OCDE, con un 97% de la población de 15 años escolarizada y con menos de dos años de rezago, seguida por el Brasil, Chile y el Perú, todos ellos con un 93% de cobertura y, por tanto, niveles mínimos de desigualdad en esta dimensión. Por el contrario, Guatemala, El Salvador y México son los tres países con menores niveles de cobertura educativa en 2022, con un 48%, 68% y 73% de la población de 15 años escolarizada y con menos de dos años de rezago, respectivamente, implicando altos niveles de desigualdad de cobertura educativa.

Cabe destacar que esta medición de cobertura se refiere específicamente a la población de 15 años, por lo que tiende a ser más alta que la observada en edades posteriores. En particular, los indicadores asociados a la finalización de la educación secundaria muestran niveles significativamente menores en la región con incrementos de la desigualdad, en línea con los importantes desafíos que persisten en términos de permanencia y culminación de las trayectorias educativas en este nivel, como se destaca en el capítulo anterior.

Los ocho países de la región que cuentan con información para 2012 y 2022 experimentaron una evolución positiva en términos de cobertura en este periodo, pasando de un promedio de 82% de la población de 15 años escolarizada y con menos de dos años de rezago en 2012 a 88% en 2022. En contraste, la cobertura promedio de los países de la OCDE se mantuvo prácticamente inalterada en este periodo (97%), alcanzando niveles próximos a la universalidad y reducida desigualdad. En la región, Colombia y el Brasil evidencian la mayor reducción de la desigualdad en esta dimensión, dado los mayores aumentos de cobertura tanto en términos porcentuales (22,1% y 19%, respectivamente) como absolutos (15,4 y 14,8 puntos porcentuales, respectivamente), lo que responde en parte al retraso que presentaban en 2012 respecto al promedio de América Latina. Sin embargo, este efecto base no se ha visto reflejado en la evolución de la cobertura en México: a pesar de que este país contaba con una tasa de cobertura idéntica a la de Colombia en 2012 (70%), sólo experimentó un aumento porcentual del 4,2% (lo que representa un aumento absoluto de 2,9 puntos porcentuales).

Por otra parte, al considerar sólo la desigualdad de oportunidades de resultados, en 2022 se observa que tanto en matemáticas como en lectura, todos los países de la región presentan valores del IO_{FG} superiores al promedio de la OCDE, destacando positivamente México, en matemáticas, y Chile, en lectura. En efecto, el año 2022, en promedio, el 16,8% de la varianza de los resultados de matemáticas

¹⁶ En las comparaciones entre 2012 y 2022 se consideran los ocho países que tienen datos para ambas rondas.

en los países de la OCDE y el 16,9% de la varianza de resultados de matemáticas en México, pueden ser explicadas por circunstancias exógenas a las y los estudiantes; mientras que estos porcentajes son 15% y 16,1% para los países de la OCDE y para Chile, respectivamente, al considerar los resultados de lectura.

Por el contrario, el Brasil y el Uruguay presentan los valores más elevados del IO_{FG} en PISA 2022 cuando se consideran los resultados de matemáticas, con proporciones del 27,8% y 27,4%, respectivamente; mientras que el Paraguay y El Salvador, presentan los valores más elevados del IO_{FG} al considerar los resultados de lectura (28,7% y 26,1%, respectivamente). En promedio, el IO_{FG} para los países de América Latina (once países) es de 23,6% al considerar los resultados de matemáticas y de 22,7% al considerar los resultados de lectura, frente a un promedio de 16,8% y 15% para los países de la OCDE, respectivamente, lo que implicaría un mayor peso de las circunstancias exógenas a los estudiantes en la desigualdad de resultados educativos en la región.

Entre 2012 y 2022 se observa una reducción del peso de las circunstancias exógenas en la desigualdad de resultados en matemáticas y lectura tanto en el promedio de los países de América Latina (ocho países) como en los de la OCDE. Sin embargo, la magnitud de esta reducción difiere sustantivamente entre ambas regiones. Mientras que, al considerar los resultados de matemáticas, el IO_{FG} disminuye en promedio en América Latina un 15,62%, en la OCDE la caída alcanza casi el 30% (28,8%). Por otra parte, al considerar los resultados de lectura, los países de la región logran una disminución del 18,8%, mientras que, en los países de la OCDE, la reducción promedio supera el 40% (41,3%). Esto implica que, si bien existen avances en la región, estos han sido insuficientes para acompañar la velocidad de mejora observada en los países de la OCDE; lejos de cerrarse, al considerar el valor del índice de desigualdad de oportunidades en resultados educativos (IO_{FG}), la brecha relativa entre ambas regiones se amplía durante el periodo analizado.

La evolución del IO_{FG} entre 2012 y 2022 en los países de América Latina presenta una marcada heterogeneidad. En ambas asignaturas, Chile y el Perú destacan por registrar las mayores reducciones del índice, tanto en términos relativos como absolutos, lo que sugiere una disminución significativa en la influencia de las circunstancias de origen sobre los resultados educativos (Perú: -36,3% en matemáticas y -40,5% en lectura; Chile: -34,1% y -43,2%, respectivamente). No obstante, estos avances coexisten con trayectorias divergentes en los niveles y la distribución de los aprendizajes. Mientras que en el Perú se observan mejoras sostenidas en el desempeño de sus estudiantes, en Chile se observan dinámicas de convergencia a la baja, asociadas a la caída de los resultados en los grupos de mayor desempeño.

Estos contrastes ponen de relieve que una disminución en el peso de las circunstancias exógenas no constituye, por sí sola, evidencia de mejoras en la calidad ni en la desigualdad de resultados al interior de los sistemas educativos. Asimismo, subrayan la importancia de analizar el IO_{FG} (y el IBE) de manera complementaria con otros indicadores de desempeño y distribución de los aprendizajes como los presentados en el capítulo anterior, a fin de contar con una lectura más integral de las dinámicas educativas. Para profundizar en estas dinámicas, el recuadro 1 examina en mayor detalle las trayectorias recientes de ambos países.

Contrario a la tendencia observada a nivel regional, México muestra un aumento del IO_{FG} tanto al considerar los resultados de matemáticas como de lectura (10,40% y 12,07%, respectivamente), y Colombia, un aumento marginal en la desigualdad de oportunidades de resultados de aprendizajes en lectura (0,35%). En el caso de México, este aumento se produce en un contexto de caída de los puntajes promedios en ambas asignaturas (véanse los cuadros A.2.a y A.2.b del Anexo) y de reducción de la varianza total de los resultados¹⁷, lo que implica que el incremento observado de la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje no implica necesariamente un aumento de la desigualdad total en términos absolutos, sino un mayor peso relativo de las circunstancias exógenas al estudiante en la explicación de la dispersión de los puntajes.

¹⁷ Véanse los cuadros A.3.a y A.3.b en el Anexo para observar las tendencias del indicador IO_{FG} y de la desigualdad total de resultados entre 2012 y 2022, en las pruebas PISA de matemáticas y lectura en los países de la región.

Recuadro 1
Reducción de la desigualdad de oportunidades y trayectorias divergentes de aprendizaje:
los casos de Chile y el Perú

La reducción de la desigualdad de oportunidades en los resultados educativos puede responder a dinámicas distintas tanto en los niveles como en la distribución de los aprendizajes. Los casos de Chile y el Perú ilustran este contraste: aunque ambos registran importantes caídas del IO_{FG} entre 2012 y 2022, estas responden a trayectorias divergentes.

Mientras que en el Perú la reducción de la brecha de rendimiento entre estudiantes de distintos niveles socioeconómicos se explica principalmente por mejoras sostenidas en los resultados de los estudiantes más rezagados, en Chile esta reducción responde, en buena medida, a una dinámica de convergencia a la baja, asociada a caídas en los resultados de los estudiantes de mayor nivel socioeconómico, más que a avances significativos en los grupos de menor desempeño. En este contexto, el Perú se posiciona como un caso en el que la expansión de la cobertura y la reducción de brechas se han acompañado de mejoras en los niveles de aprendizaje.

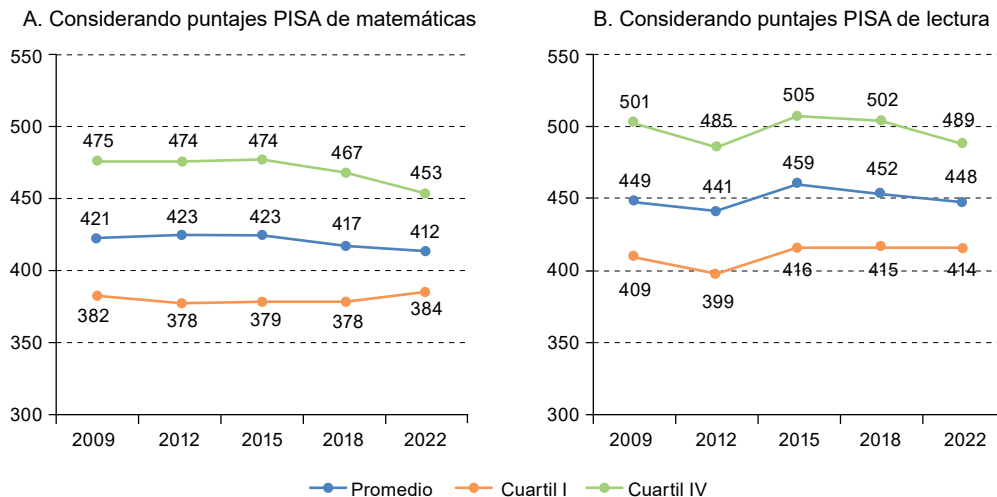
1. Chile: reducción de la desigualdad en un contexto de estancamiento de los aprendizajes

En 2012, Chile presentaba altos niveles de cobertura educativa—en torno al 92% de los jóvenes de 15 años escolarizados y con bajo rezago—, muy por encima del promedio regional. Sin embargo, mantenía niveles relativamente elevados de desigualdad de oportunidades en los resultados de aprendizaje. Al menos un 30,7% y un 28,3% de la desigualdad total en los resultados en PISA de matemáticas y lectura, respectivamente, se explicaba por la desigualdad en las circunstancias exógenas de los estudiantes, porcentaje superior al promedio regional (27,6% y 26,6%, respectivamente).

Para 2022, el IBE muestra una mejora importante en las oportunidades educativas, impulsada principalmente por una reducción sustantiva del IO_{FG} , mientras que la cobertura se mantuvo prácticamente estable. En matemáticas, este cayó a un 20,2%, ubicándose por debajo del promedio regional (23,3%) y representando la segunda mayor reducción observada en la región entre 2012 y 2022. En lectura se redujo aún más, hasta un 16,1%, situándose también por debajo del promedio de la región (21,6%) y siendo la mayor reducción de la década. De este modo, los avances observados en el período responden fundamentalmente a una menor asociación entre los resultados educativos y las circunstancias de origen, más que a una expansión del acceso al sistema educativo.

No obstante, estos avances se produjeron en un contexto de estancamiento (e incluso leve deterioro) de los resultados de aprendizaje. Desde 2015, los puntajes promedio en PISA muestran una tendencia a la baja o estancamiento, patrón que también se observa en evaluaciones nacionales (González et al., 2023). En matemáticas, la reducción de brechas de los años más recientes se explica por una caída en los resultados de los estudiantes de mayor nivel socioeconómico, junto con mejoras más acotadas en los grupos de menor desempeño; mientras que, en lectura, se observa un patrón similar (véase los gráficos correspondientes).

Gráfico 1
Chile: puntaje promedio en la prueba PISA y brecha de puntaje entre cuartiles extremos de estatus económico, social y cultural, según asignatura, 2009 a 2022



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2023a). PISA 2022 Results. OECD Publishing.

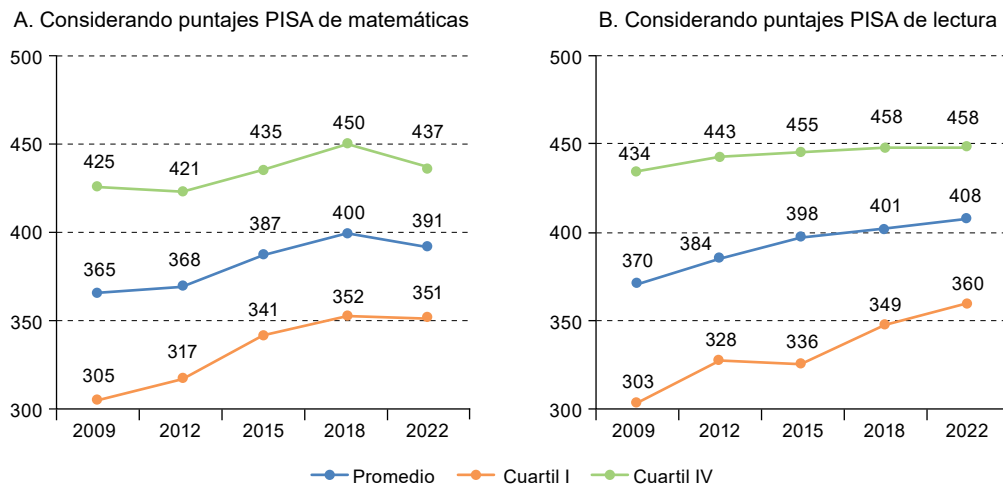
2. Perú: reducción de la desigualdad y aumentos de cobertura con mejoras sostenidas en los aprendizajes

En 2012, el Perú combinaba niveles relativamente altos de cobertura educativa en la población de 15 años (87,1%), con una elevada desigualdad de oportunidades en los resultados de aprendizaje. Al menos un 35,7% de la desigualdad en resultados de matemáticas en PISA y un 35,5% en lectura era explicado por factores exógenos.

Entre 2012 y 2022, el país registró una de las mayores reducciones del IO_{FG} junto con mejoras en la cobertura educativa (que llegó a 92,7%), lo que se tradujo en avances significativos en el IBE. El descenso del porcentaje de la desigualdad de resultados explicado por las circunstancias fue de alrededor de un 4,0% en ambas competencias, alcanzando valores ligeramente inferiores al promedio regional. De esta manera, se observa una mejora sustancial en el IBE entre 2012 y 2022 (con reducciones de 40,1% en matemáticas y 42,1% en lectura), impulsada principalmente por la disminución de la desigualdad de resultados asociada a las circunstancias. Estos avances se dieron en un contexto de mejora sostenida en los puntajes de PISA previo a la pandemia, particularmente entre los estudiantes de menor nivel socioeconómico, resultando en una reducción consistente de las brechas entre cuartiles extremos del índice de estatus económico, social y cultural.

A diferencia de Chile, el Perú ha experimentado una mejora sostenida tanto en los niveles de cobertura como en los puntajes en PISA desde 2009. En matemáticas, el progreso se concentró entre 2012 y 2018, con un aumento significativo del puntaje promedio en ese período y un retroceso moderado en 2022 (tras la pandemia de COVID-19), mientras que, en lectura, el crecimiento ha sido sostenido durante las dos últimas décadas (véanse los gráficos correspondientes). Estas mejoras en los puntajes han venido acompañadas de una reducción constante de las brechas entre cuartiles extremos del índice de estatus económico, social y cultural, explicadas principalmente por el aumento del desempeño de los estudiantes del cuartil de menor nivel socioeconómico. En conjunto, este patrón muestra que es posible avanzar simultáneamente en la expansión de la cobertura y en la mejora de los aprendizajes, educando las brechas entre grupos y avanzando en la disminución de la desigualdad de oportunidades.

Gráfico 2
Perú: puntaje promedio en la prueba PISA y brecha de puntaje entre cuartiles extremos de estatus económico, social y cultural, según asignatura, 2009 a 2022



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2023). PISA 2022 Results. OECD Publishing.

Fuente: González, P., Fernández-Vergara, A. E., Rojas, G., y Vilugrón, L. (2023). The Political Economy of Regulation: Chile's Educational Reforms since the Return of Democracy. Research on Improving Systems of Education (RISE).

Este caso permite subrayar, nuevamente, que la desigualdad de oportunidades no es equivalente a la desigualdad de resultados: mientras esta última refiere a la dispersión total de los logros educativos, la primera capta la proporción de dicha desigualdad que puede atribuirse a factores fuera del control de los estudiantes. En este sentido, resulta fundamental analizar el IO_{FG} (y, en particular, el IBE) en complemento con otros indicadores de logro y distribución de los aprendizajes, a fin de contar con una lectura más integral de las dinámicas educativas y evitar interpretaciones parciales de los avances o retrocesos observados.

C. Descomposición del IO_{FG} : contribución de las circunstancias exógenas a la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje

Como se menciona con anterioridad, si bien el IO_{FG} permite estimar la fracción de la desigualdad total de resultados que se puede atribuir al conjunto de circunstancias consideradas en el modelo, esta medida agregada no indica qué circunstancias específicas tienen un mayor peso en la desigualdad de oportunidades educativas. En este contexto, uno de los mayores atractivos del uso de la varianza como índice de desigualdad en este ejercicio es la capacidad que tiene de ser descompuesta de forma aditiva con el fin de identificar qué características exógenas al estudiante están más estrechamente vinculadas con la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje en cada país y cómo varía su contribución relativa. Esto proporciona una mejor lectura de los canales a través de los cuales el origen condiciona el resultado educativo y orienta una discusión más precisa de políticas públicas orientadas a combatir la desigualdad en educación.

Siguiendo la adaptación de Fields (2003) de la descomposición de la desigualdad de ingresos propuesta por Shorrocks (1982) para el ámbito educativo, puede obtenerse el peso relativo de cada una de las circunstancias exógenas incluidas en el análisis en la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje (IO_{FG}). En particular, la proporción de la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizajes asociada a una circunstancia k se define como:

$$s_k = \frac{cov(C_k \widehat{\beta}_k, \widehat{y})}{\sigma^2_{\widehat{y}}} \quad (6)$$

Siendo $C_k \widehat{\beta}_k$ la parte predicha de los resultados de aprendizaje asociada a la circunstancia k ; \widehat{y} , la distribución de resultados explicada por las circunstancias incluidas en el vector C ; y $\sigma^2_{\widehat{y}}$, la varianza total de \widehat{y} . Las contribuciones de todas las circunstancias incluidas en el análisis (s_k) suman 1¹⁸.

El análisis de descomposición del IO_{FG} para PISA 2022 muestra una estructura altamente consistente entre matemáticas y lectura en los países de América Latina (véanse los gráficos 7a y 7b). En ambas asignaturas, la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje en los países de la región se explica principalmente por circunstancias asociadas al capital cultural (operacionalizado en este ejercicio como la cantidad de libros y la posesión de obras de arte en el hogar¹⁹) y a la riqueza del hogar (medida, en este ejercicio, a través de la posesión de distintos activos), las que en conjunto explican aproximadamente la mitad del IO_{FG} .

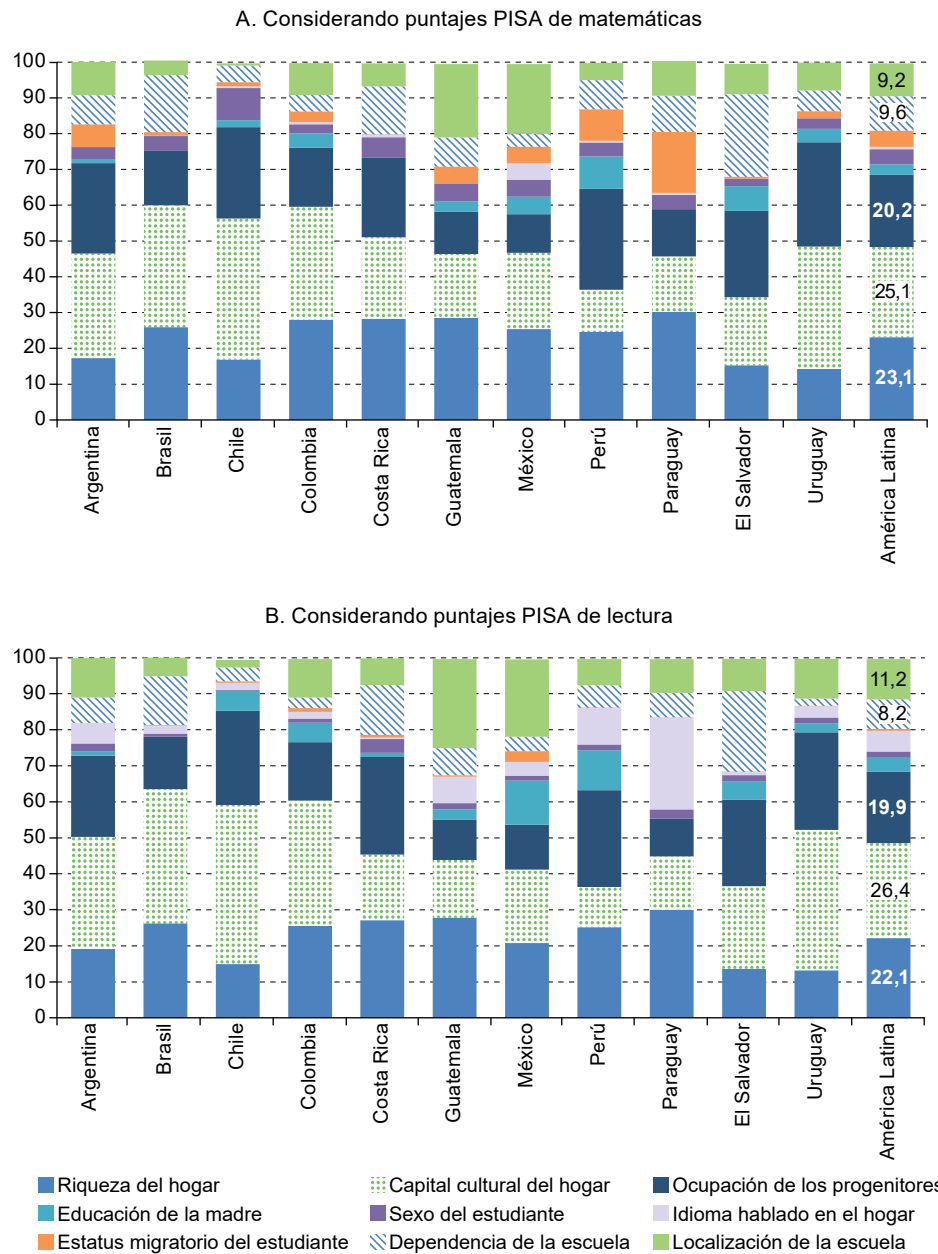
En casi la mitad de los países de la región incorporados en el análisis, el capital cultural del hogar constituye la circunstancia más relevante tanto para explicar la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje en matemáticas como en lectura. En promedio, a nivel regional, esta dimensión explica un 25,1% del IO_{FG} en matemáticas y un 26,4% en lectura. En países como Chile, el Uruguay, el Brasil, Colombia y la Argentina, el capital cultural alcanza valores cercanos o superiores al 30% del total de la desigualdad de oportunidades en ambas asignaturas, posicionándose como la circunstancia más influyente. En todos los países, la cantidad de libros en el hogar concentra prácticamente la totalidad del peso explicativo de esta dimensión, mientras que la posesión de obras de arte tiene un aporte marginal²⁰.

¹⁸ Algunas de las características incluidas en el análisis podrían estar correlacionadas (por ejemplo, los ingresos del hogar y el capital cultural). Esto puede dificultar separar con total precisión cuánto aporta cada una por separado a la desigualdad de resultados de aprendizaje. De esta manera, si bien la descomposición permite estimar el aporte de estas características a la desigualdad de resultados, estos resultados deben entenderse como una aproximación, ya que los efectos de cada factor no son completamente independientes entre sí.

¹⁹ Existen tres enfoques principales que se han implementado para conceptualizar el capital cultural: (i) el capital cultural institucionalizado, medido habitualmente como los años completos de educación, se refiere a los reconocimientos formalmente validados por instituciones educativas, que convierten conocimientos en un reconocimiento social; (ii) el capital cultural incorporado, que añade la asistencia de los niños a conciertos, museos y teatros, además de otros factores como los hábitos de lectura de los padres, alude a disposiciones duraderas, habilidades, gustos que requieren tiempo y exposición para acumularse; y (iii) el capital cultural objetivado, utilizado en el presente ejercicio, hace referencia a bienes materiales que portan un significado cultural y cuyo valor reside no sólo en la posesión, sino en su uso. Este último enfoque ha sido señalado como un buen proxy del capital cultural del hogar, especialmente en contextos con niveles relativamente bajos de educación formal y un índice alto de analfabetismo en los hogares (Marteletto y Andrade, 2013).

²⁰ Para información más detallada acerca de los resultados de la descomposición por país y asignatura, véase el cuadro A1.4 en el anexo.

Gráfico 7
América Latina (11 países): contribuciones de circunstancias exógenas a la desigualdad de oportunidades
en resultados de aprendizaje (IO_{FC}) según asignatura, 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos de PISA de la OCDE, 2022.

Nota: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay cuentan con datos para 2022; mientras que, para Costa Rica, se presentan resultados utilizando la ronda 2018.

Desde Bourdieu (1977), la literatura ha destacado el rol del capital cultural en la configuración de las trayectorias educativas, mostrando que su distribución desigual entre hogares constituye un mecanismo clave a través del cual las desventajas de origen se traducen en desigualdades en los logros educativos. La literatura sugiere que este capital puede operar tanto a través de las prácticas e interacciones en el entorno escolar —por ejemplo, los docentes se comunicarían mejor con aquellos estudiantes que forman parte de una élite cultural y, por tanto, les otorgarían mayor atención y un trato preferencial (DiMaggio, 1982)—,

como mediante su influencia directa en el desarrollo de habilidades de las y los estudiantes (Lareau, 2011). En contextos de alta desigualdad, se observa que estas dinámicas tienden a reforzarse mutuamente, amplificando las brechas existentes, en particular cuando se combinan con sistemas educativos segmentados (Marteleto y Andrade, 2013).

La riqueza del hogar constituye, en promedio, el segundo grupo de circunstancias con mayor importancia para explicar la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje en los países de la región, explicando 23,1% del IO_{FG} en matemáticas y 22,1% en lectura. En el Paraguay y Costa Rica esta dimensión es la más relevante en lectura (30,0% y 27,1%, respectivamente) y también ocupa el primer lugar en matemáticas en el Paraguay, Costa Rica y México (30,2%, 28,3% y 25,4%, respectivamente). Además, en Guatemala, Colombia, el Brasil y el Perú, la riqueza en posesiones del hogar representa aproximadamente entre un 25% y un 30% de la desigualdad de oportunidades en ambas asignaturas, situándose como la segunda circunstancia más importante en estos países.

Este resultado es consistente con la evidencia que destaca el fuerte vínculo entre el origen socioeconómico y las trayectorias educativas en la región (CEPAL, 2025; Näslund-Hadley y Alonzo, 2024). Pese a la expansión de la cobertura, las brechas en desempeño, asistencia y conclusión continúan fuertemente estratificadas por nivel socioeconómico, lo que refuerza el rol de los recursos del hogar como un determinante central de las oportunidades educativas.

La ocupación de los progenitores es el tercer factor más importante para explicar la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje en la región, aportando en promedio un 20,2% del IO_{FG} en matemáticas y un 19,9% en lectura. En el Uruguay y el Perú su contribución se aproxima al 30%, siendo en este último país la circunstancia de mayor peso relativo en matemáticas y lectura. Además, esta dimensión se ubica en segundo lugar en el Uruguay, Chile y la Argentina, tanto en matemáticas como en lectura.

Este patrón es consistente con la evidencia disponible para la región, la que señala que los estudiantes provenientes de hogares con padres y/o madres en ocupaciones menos calificadas presentan sistemáticamente mayores probabilidades de bajo desempeño y riesgo académico, mientras que aquellos cuyos padres y/o madres desempeñan ocupaciones de mayor calificación tienden a obtener mejores resultados (Díaz y Morales, 2011; Muelle, 2016).

Otra circunstancia relevante para explicar las desigualdades en resultados de aprendizaje en la región son las características escolares, explicando en promedio un 18,8% del IO_{FG} en matemáticas y un 19,4% en lectura, situándose, así, como la cuarta circunstancia con mayor peso. No obstante, esta dimensión es la más relevante en El Salvador y Guatemala en matemáticas, y en El Salvador, Guatemala y México en lectura. En todos los países, la mayor parte de esta contribución proviene de la dependencia escolar (público/privado).

Estudios para América Latina han mostrado que una parte importante de las brechas de aprendizaje se explica por diferencias entre escuelas más que por diferencias dentro de ellas (Duarte et al., 2010). Esto se traduce en un patrón de segmentación educativa, donde los estudiantes de menor nivel socioeconómico no solamente enfrentan desventajas de origen, sino que además tienden a concentrarse en establecimientos con menor disponibilidad de recursos, climas académicos menos favorables y composiciones sociales más homogéneas y desfavorecidas. En este contexto, el hecho de que la dependencia escolar concentre gran parte del peso explicativo sugiere que la organización institucional del sistema educativo, particularmente la segmentación entre sectores público y privado, opera como un mecanismo que amplifica las desigualdades de origen.

Desde esta perspectiva, las características escolares no operan de manera independiente del capital cultural ni de la riqueza del hogar, sino que interactúan con ellas, configurando dinámicas de acumulación de ventajas y desventajas²¹. En América Latina y el Caribe, la evidencia muestra que los estudiantes con mayores recursos no sólo provienen de entornos familiares más propicios para el aprendizaje, sino que

²¹ Esta es la razón por la que la variable de dependencia escolar fue sometida a un proceso metodológico especial para aislar su efecto frente al de las características familiares e individuales sobre la desigualdad de puntajes. Véase la nota en el cuadro A.1 en el Anexo para mayores detalles.

también acceden a escuelas con mejores condiciones materiales, institucionales y composicionales, lo que amplifica sus ventajas iniciales. Por el contrario, quienes provienen de hogares con menos recursos enfrentan una acumulación de desventajas tanto en el ámbito doméstico como en el escolar.

Estas dinámicas se ven reforzadas por la estructura segmentada de los sistemas educativos de la región, caracterizados por una alta participación de la matrícula privada (particularmente en áreas urbanas) y por elevados niveles de segmentación socioeconómica entre establecimientos. Este patrón contribuye de manera significativa a la reproducción intergeneracional de la desigualdad educativa, en la medida en que la escuela tiende a amplificar, más que a compensar, las brechas de origen (Elacqua, Iribarren y Santos Morales, 2018; Fernández et al., 2024).

Finalmente, el resto de las circunstancias observadas incluidas en el análisis (sexo y estatus migratorio del estudiante, idioma hablado en el hogar y educación de la madre) presentan en promedio una contribución reducida en la región. No obstante, destaca el caso del Paraguay, donde el idioma hablado en el hogar adquiere un peso considerable: 17% en matemáticas y 25,5% en lectura, ubicándose entre las principales circunstancias explicativas en ese país (véase cuadro A.4 en el Anexo). Este resultado se vincula con la alta proporción de estudiantes que hablan en el hogar un idioma distinto al de la evaluación de PISA (cercana al 45% en Paraguay, frente a menos del 10% en el resto de los países analizados), lo que sugiere la presencia de barreras lingüísticas que podrían afectar el desempeño en la prueba y de los obstáculos que enfrentan los estudiantes de Pueblos Indígenas para la inclusión educativa.

En síntesis, la evidencia presentada en este capítulo muestra que la desigualdad de oportunidades educativas en América Latina es un fenómeno estructural, en el que las circunstancias exógenas al estudiante condicionan de manera significativa sus trayectorias educativas y resultados de aprendizaje. El IBE permite capturar de manera integrada el doble desafío de la educación en la región —cobertura y aprendizajes—, evidenciando que, si bien se han registrado avances importantes, estos no han sido suficientes para reducir de forma sustantiva el peso de las circunstancias de origen en los logros educativos. Este enfoque integrado pone de relieve la necesidad de abordar ambas dimensiones de manera conjunta.

Al mismo tiempo, los resultados muestran que la desigualdad de oportunidades en los resultados educativos responde a una combinación de factores, como el capital cultural, los recursos del hogar y la segmentación escolar, que tienden a interactuar y reforzarse mutuamente. La descomposición del IO_{FG} sugiere que estas circunstancias explican una parte significativa de la desigualdad de resultados en la región, mostrando que las desventajas de origen se expresan a través de múltiples canales. Esto subraya que la desigualdad de oportunidades no es el resultado de un único mecanismo, sino de la articulación entre condiciones familiares (como el nivel socioeconómico, el capital cultural y la ocupación de los progenitores), escolares (como los recursos del establecimiento, la calidad docente y la composición socioeconómica de la escuela) e institucionales (como el grado de segmentación del sistema educativo).

En este contexto resulta clave avanzar desde el diagnóstico hacia el análisis de las políticas públicas que han contribuido, en mayor o menor medida, a la reducción de estas desigualdades. Los casos de Chile y el Perú ofrecen una oportunidad relevante para ello, en la medida en que ambos países han registrado reducciones significativas en la desigualdad de oportunidades educativas en las últimas décadas, aunque a partir de trayectorias distintas. El análisis comparado de sus experiencias permite profundizar en los factores que podrían explicar estos avances, así como en las tensiones y desafíos que enfrentan las políticas orientadas a reducir la desigualdad, aportando lecciones para el diseño de estrategias integrales que articulen la ampliación del acceso con el fortalecimiento de la calidad de los aprendizajes.

III. Experiencias regionales en la reducción de la desigualdad de oportunidades educativas: los casos de Chile y el Perú

Los resultados del Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas (IBE) muestran que ciertos países de la región destacan de manera significativa por sus avances en la reducción de la desigualdad de oportunidades educativas entre 2012 y 2022. Este capítulo se plantea como un estudio de caso exploratorio, cuyo objetivo es identificar y comprender las políticas públicas que podrían haber contribuido a la reducción del IBE observada en dichos países durante el período analizado²².

Los países seleccionados para este análisis son Chile y el Perú, ambos caracterizados por cambios relevantes en su IBE y por la implementación de reformas educativas de alcance estructural en las últimas décadas. Chile representa el caso de un país cuyos principales avances educativos preceden al período de medición del índice, mientras que el Perú ejemplifica un proceso de mejoras sustantivas que se producen desde la década de 2010.

Estas trayectorias educativas se desarrollan en un contexto de transformaciones macroeconómicas y socioeconómicas más amplias. En particular, el crecimiento económico sostenido experimentado por ambos países en las últimas décadas contribuyó a generar condiciones más favorables para la expansión de la acción estatal y la implementación de políticas educativas de mayor alcance, aunque con diferencias en el ritmo y la magnitud de estos procesos. A su vez, estas dinámicas inciden en las condiciones socioeconómicas de los hogares y, por tanto, en el conjunto de circunstancias que condicionan las trayectorias educativas de los estudiantes.

En las últimas décadas, tanto Chile como el Perú han experimentado un crecimiento económico sostenido, junto con una reducción significativa de la pobreza y, en menor medida, de la desigualdad de ingresos. En Chile, el PIB per cápita más que se duplicó entre 1990 y 2020, mientras que en el Perú se triplicó en el mismo período, aunque partiendo desde niveles considerablemente más bajos. Hacia 2020, Chile

²² Para la elaboración de este capítulo se realizaron entrevistas a especialistas en educación, con el fin de complementar y validar la información presentada.

se ubicaba entre las economías de mayor ingreso per cápita de América Latina, superando ampliamente el promedio regional, mientras que el Perú, a pesar de su importante crecimiento, se mantenía aún por debajo de dicho nivel. En paralelo, ambos países registraron importantes caídas en la incidencia de la pobreza: en Chile, esta se redujo desde más del 40% a comienzos de la década de 2000 a cerca de un 8% en 2022, mientras que en el Perú pasó de niveles superiores al 45% a comienzos de siglo a alrededor de un 17% en el mismo año. En cuanto a la desigualdad de ingresos, ambos países muestran una tendencia a la baja desde comienzos de los años 2000, con reducciones de magnitud similar en el índice de Gini, aunque manteniéndose en niveles elevados en comparación internacional²³.

En este contexto, ambos países han avanzado en el diseño e implementación de instrumentos y políticas de carácter universal, como la Jornada Escolar Completa (JEC), así como en iniciativas orientadas a la inclusión de grupos en situación de desventaja en sus respectivos sistemas educativos, como la Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile y la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en el Perú. Este capítulo examina estas políticas en la medida en que resultan ilustrativas de los enfoques adoptados por ambos países para enfrentar las desigualdades educativas. Asimismo, se consideran otras intervenciones relevantes a lo largo del ciclo educativo, particularmente aquellas dirigidas a la atención y educación en la primera infancia, dada su importancia estratégica en la formación temprana de habilidades y en la prevención de brechas que tienden a ampliarse en etapas posteriores.

No obstante, es importante subrayar que las políticas analizadas no operaron de manera aislada ni explican por sí solas los avances observados. Por el contrario, se inscriben en un entramado más amplio de transformaciones que incluye aumentos en la inversión educativa, fortalecimiento institucional y la implementación de programas y reformas complementarias, entre otros factores. En este sentido, el análisis se centra en estas políticas sin pretender atribuirles de manera exclusiva los cambios observados en la desigualdad de oportunidades educativas.

El análisis se organiza en dos secciones: la primera sección analiza la experiencia de Chile, y la segunda, la del Perú. En ambos casos, antes de examinar las respectivas políticas, se presenta un breve contexto de las reformas educativas.

A. Chile: avances tempranos en políticas para reducir la desigualdad educativa en un sistema escolar altamente estratificado

1. Contexto de las reformas educativas

Chile constituye un caso relevante para el análisis de la reducción de la desigualdad de oportunidades educativas en la región debido a sus avances relativamente tempranos en cobertura y en la implementación de acciones para reducir desigualdades en resultados de aprendizaje. Desde el retorno a la democracia en la década de 1990, el país realizó inversiones importantes en educación, articulando de manera explícita el desarrollo de capacidades con el crecimiento económico (González et al., 2023). Estos esfuerzos se reflejaron en mejoras significativas en evaluaciones internacionales como PISA, TIMSS y los estudios regionales de la UNESCO (SERCE y TERCE) durante los primeros años de la década de 2000, posicionando a Chile como un referente regional en desempeño educativo (Agencia de Calidad de Educación, 2015).

Un componente central de la estrategia de fortalecimiento del sistema educativo fue la expansión sostenida de la inversión pública en educación. Desde 1990, Chile incrementó de manera significativa los recursos destinados al sector, tanto en términos del producto interno bruto (PIB) como del gasto público. La inversión en educación pasó de representar un 2,2% del PIB en 1990 a más de 5,6% en 2020, mientras

²³ Datos de crecimiento, pobreza y desigualdad fueron obtenidos del portal estadístico CEPALSTAT de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (<https://statistics.cepal.org/>).

que su participación en el gasto público total aumentó de 13,5% en 1993 a más de 19% en el mismo período. Este esfuerzo se tradujo también en un incremento sustantivo de la inversión por estudiante en educación escolar, que se multiplicó por más de cinco entre 1990 y 2020, pasando de aproximadamente 1.600 a más de 8.300 dólares²⁴.

Las inversiones tempranas en la educación, asociadas con la implementación de políticas estructurales orientadas a fortalecer el sistema educativo, entre ellas la ampliación de la JEC, generaron importantes resultados. Valenzuela et al. (2011) estiman que el 70% del aumento en los puntajes PISA entre 2001 y 2006 puede atribuirse a una mayor disponibilidad de recursos para estudiantes, escuelas y familias, mientras que el 30% restante se explica por un uso más eficaz de dichos recursos. Con respecto a mejoras específicamente vinculadas a la reducción de desigualdades, el estudio identifica que los estudiantes de establecimientos públicos y aquellos con bajo rendimiento escolar fueron particularmente beneficiados por la ampliación de la cobertura y el aumento de la calidad educativa a través de iniciativas como la JEC, lo que se evidenció, entre otros aspectos, en la reducción de las tasas de repitencia escolar.

No obstante, la segregación socioeconómica entre estudiantes continúa siendo un problema estructural del sistema educativo chileno, siendo objeto de preocupación persistente por parte de investigadores y responsables de política pública (González et al., 2023). Desde las primeras aplicaciones de PISA en Chile, el país ya destacaba por sus elevados niveles de segregación horizontal y por estrato socioeconómico (Valenzuela et al., 2011). En este contexto, Valenzuela et al. (2011) advirtieron que, de no incrementarse y utilizarse de manera más eficaz la inversión en educación pública, particularmente en aquellos sostenedores responsables de atender a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad, la segregación tendería a profundizarse.

La presión de abordar dicha desigualdad se intensificó especialmente en el contexto de las movilizaciones sociales, como la Revolución Pingüina de 2006 y la Revolución Estudiantil de 2011 (OCDE, 2017a), que instalaron con fuerza el debate sobre las desigualdades en el sistema educativo y la calidad de la educación en la agenda pública. En este marco, se implementaron reformas importantes de carácter focalizado, como la SEP en 2008 y la Ley de Inclusión Escolar en 2015, las que se sumaron a iniciativas previas enfocadas en población en situación de vulnerabilidad, como el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de Sectores Pobres (P-900) y el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) Rural, ambos implementados a comienzos de la década de 1990.

Así, los cambios que se analizan en esta sección se gestaron principalmente entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI. Si bien no explican por sí solos los avances observados en el IBE entre 2012 y 2022, constituyen ejemplos relevantes de inversión educativa y de políticas públicas que contribuyen a comprender la evolución del sistema educativo chileno y aportan insumos valiosos para la discusión regional en materia de reducción de las desigualdades en educación.

2. Políticas clave asociadas a la reducción de desigualdades

a) Jornada Escolar Completa

La JEC comenzó a implementarse en Chile en 1997, tanto en establecimientos públicos como particulares subvencionados (es decir, establecimientos administrados por un privado con financiamiento público)²⁵, y es reconocida como una política emblemática y fundacional, sobre la que se implementaron posteriores reformas y mejoras, tales como cambios curriculares e incentivos docentes (Wales et al., 2014).

²⁴ Los datos de financiamiento educativo fueron extraídos de UNESCO Institute for Statistics (UIS), <https://databrowser.uis.unesco.org/>, el día 1 de abril de 2026.

²⁵ En Chile, el sistema escolar se estructura en tres tipos principales de establecimientos: públicos (municipales o de los Servicios Locales de Educación), particulares pagados y particulares subvencionados. Estos últimos constituyen un arreglo institucional híbrido o semipúblico-semiprivado, ya que son gestionados por actores privados, pero reciben financiamiento público a través de una subvención estatal por estudiante. A cambio de este financiamiento deben cumplir con regulaciones establecidas por el Estado en materia de currículo, estándares educativos y rendición de cuentas.

Esta política involucró la expansión de la duración de la jornada escolar a cerca de 7 horas diarias en el nivel primario y secundario, y su principal objetivo fue mejorar los resultados académicos (Claus et al., 2021).

Su implementación fue un proceso gradual, inicialmente focalizado, pero con el objetivo de alcanzar la universalidad (Claus et al., 2021). Se establecieron plazos obligatorios distintos según tipo de establecimiento y nivel de vulnerabilidad, priorizando a los establecimientos públicos y a los particulares subvencionados que atendían a poblaciones socioeconómica o educativamente desfavorecidas, cuya incorporación debía concretarse a más tardar en 2007. El resto de los establecimientos lo harían a más tardar en 2010.

Asimismo, la incorporación al régimen quedó supeditada a la aprobación de un Proyecto de Jornada Escolar Completa, que debía acreditar una justificación pedagógica coherente con el proyecto educativo, la disponibilidad de personal idóneo y condiciones adecuadas de infraestructura. Reconociendo las restricciones materiales del sistema, el marco legal contempló mecanismos transitorios de financiamiento y aportes suplementarios de capital para abordar déficits de infraestructura durante el período de despliegue (Ley 19.532, 1997).

En la práctica, este diseño normativo se tradujo en una implementación descentralizada y territorialmente heterogénea. La evidencia empírica señala que los directores de establecimientos decidieron el momento de entrada al régimen, condicionado por los costos de ajuste y la disponibilidad de infraestructura. Como documenta Berthelon et al. (2024), la transición hacia jornadas completas fue más rápida en zonas rurales y menos densamente pobladas, mientras que, en áreas urbanas como la Región Metropolitana, la adopción fue más lenta debido a restricciones físicas y mayores costos de expansión. Con todo, en 2007, el 69% de las escuelas primarias públicas y particulares subvencionadas tenía al menos la mitad de sus niveles bajo el régimen de la JEC; y, en 2010, año en que debía haberse alcanzado la universalización, la cifra ascendía sólo a 74%. Incluso en 2015, el porcentaje llegaba a 80% (Berthelon et al., 2024).

La OCDE (2004) anticipó que esta política tendría efectos redistributivos particularmente favorables para estudiantes de contextos socioeconómicos más desfavorecidos, lo que fue posteriormente respaldado por la evidencia empírica. En particular, Bellei (2009) estima que la JEC se asocia con incrementos aproximados de 0,07 desviaciones estándar en los puntajes SIMCE de matemáticas y de entre 0,05 y 0,07 desviaciones estándar en lenguaje, con efectos particularmente significativos en escuelas públicas y rurales. Los estudios de Valenzuela (2005) y de Puentes y Ramos (2015) también encuentran efectos positivos y estadísticamente significativos en resultados de aprendizaje en matemáticas y lenguaje. Por su parte, García (2006) y Arzola (2011) reportan efectos positivos, aunque no estadísticamente significativos (Claus et al., 2021).

Distintos estudios documentan efectos educativos adicionales, entre ellos, reducciones en las tasas de abandono escolar; aumentos en las tasas de egreso y en la probabilidad de acceso a la educación superior; y mejoras en la creatividad y en diversas habilidades cognitivas y no cognitivas de los estudiantes a través de la incorporación de actividades artísticas (Claus et al., 2021; Wales et al., 2014). Desde una perspectiva de igualdad de género, la evidencia destaca también el impacto de la JEC en la disminución y prevención de la maternidad adolescente, así como en el aumento de la participación y calidad laboral de las madres. En particular, Berthelon et al. (2024) encuentran efectos positivos de la JEC en distintas dimensiones de la calidad del empleo de las madres, especialmente entre aquellas de menor nivel educativo; y estiman que, si la cobertura observada en 2015 hubiese alcanzado la universalidad, esta expansión podría asociarse con un incremento salarial promedio de 4,7%, un aumento de 7,5 puntos porcentuales en la probabilidad de empleo a tiempo completo y un alza de 7,3 puntos porcentuales en la probabilidad de empleo con contrato formal.

Con todo, es importante destacar el alto costo de esta política. Wales et al. (2014) identifican a la JEC como la intervención más costosa entre los programas implementados en la década de 1990 en Chile. Esta apreciación es consistente con lo señalado por Bellei (2009), quien estima que la implementación

del programa incrementó los costos operativos de la educación pública en aproximadamente un 25%. En 1997, primer año de implementación de la JEC, el programa representó el 0,66% del gasto público total en educación y el 0,02% del PIB; mientras que, en 2010, año en que debía haberse alcanzado su universalización, la inversión en el programa de extensión de la jornada escolar representó el 1,62% del gasto público en educación y el 0,07% del PIB de ese año. Durante el período intermedio, a medida que el programa expandía su cobertura, su costo osciló aproximadamente entre el 3% y el 8% del gasto público en educación²⁶.

b) Subvención Escolar Preferencial y otras políticas de inclusión

Si bien la JEC tuvo efectos redistributivos relevantes, se trató de una política de carácter universal. En el contexto de las reformas educativas impulsadas tras el retorno a la democracia, Chile también implementó un conjunto de políticas focalizadas. Estas se iniciaron en la década de 1990 con programas como el P-900²⁷ y el MECE Rural²⁸, y se profundizaron posteriormente con la SEP, promulgada en 2008. A diferencia de la JEC, estas intervenciones se dirigieron explícitamente a establecimientos, estudiantes y comunidades en situación de desventaja, con el objetivo de reducir las amplias brechas de aprendizaje entre escuelas públicas y particulares subvencionadas (Wales et al., 2014).

Considerando el volumen de recursos que moviliza, la SEP tiene un rol central como instrumento para reducir la desigualdad educativa en Chile. Es una política de financiamiento educativo que complementa el sistema de *vouchers*²⁹ en el país al introducir un mecanismo compensatorio que asigna recursos adicionales a escuelas que reciben financiamiento público por cada estudiante identificado como “prioritario” (es decir, por cada estudiante proveniente de hogares en situación de vulnerabilidad). A cambio de estos recursos, los establecimientos deben suscribir un compromiso con el Ministerio de Educación y elaborar un Plan de Mejoramiento Educativo, destinado a fortalecer los procesos pedagógicos y apoyar especialmente a los estudiantes con mayores desventajas socioeconómicas. De esta manera, la SEP busca abordar simultáneamente los problemas de desigualdad y de calidad del sistema escolar.

Entre los impactos de la SEP, la evidencia señala incrementos relevantes en los puntajes de pruebas estandarizadas (González et al., 2023), particularmente en establecimientos que atienden altas concentraciones de estudiantes de bajos ingresos; así como disminuciones sustantivas de las brechas en resultados de aprendizaje según nivel socioeconómico, las que se redujeron en aproximadamente un tercio en un período de cinco años (Murnane et al., 2017). Asimismo, Valenzuela et al. (2025) muestran que la implementación de la SEP marcó el primer quiebre en una tendencia creciente de segregación socioeconómica entre escuelas que se evidenciaba desde hace décadas en el país.

Como se mencionó con anterioridad, Chile evidencia una importante estratificación socioeconómica entre escuelas, con estudiantes de menores ingresos concentrados principalmente en establecimientos públicos, mientras que las familias de ingresos medios tienden a optar por colegios particulares subvencionados. Este patrón ha sido asociado al funcionamiento del sistema de financiamiento por

²⁶ Cifras basadas en la información disponible en la Ley de Presupuestos del Sector Público del año correspondiente, y utilizando información del PIB a precios corrientes reportada por el Banco Central de Chile.

²⁷ El Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de Sectores Pobres (P-900) se creó en 1990 con el objetivo de avanzar en la reducción de las desigualdades de resultados de aprendizaje en el país, enfocándose en la mejora escolar en escuelas con bajo rendimiento. EL P-900 consideró apoyo para la gestión escolar, talleres de aprendizaje y material escolar adicional, así como asistencia técnica para que los docentes mejoraran sus procesos de enseñanza (Wales et al., 2014).

²⁸ El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) Rural se inició en 1992, con el objetivo de mejorar la calidad y reducir la desigualdad de los aprendizajes en las escuelas básicas rurales, mediante el fortalecimiento de los procesos pedagógicos y de gestión escolar. El programa incorporó diversas líneas de acción orientadas a mejorar los aprendizajes fundamentales (especialmente en lenguaje y matemáticas), fortalecer las capacidades pedagógicas y de gestión de los docentes y las escuelas, y promover la innovación en las prácticas de enseñanza, considerando las características y necesidades del contexto rural (Ministerio de Educación de Chile [MINEDUC], 1991).

²⁹ Chile organiza su sistema educativo en torno a un modelo de financiamiento por subvención a la demanda, comúnmente denominado sistema de *vouchers*, introducido a comienzos de la década de 1980. En este esquema, el Estado asigna recursos públicos a las escuelas en función de la asistencia de los estudiantes, de modo que el financiamiento “sigue al estudiante” y no se entrega directamente a los establecimientos mediante presupuestos históricos.

vouchers y a la expansión del sector particular subvencionado desde la década de 1980, fenómeno que favoreció procesos de diferenciación social entre establecimientos (Bassi y Urzúa, 2010). Si bien políticas como la SEP contribuyeron a reducir brechas de aprendizaje y a atenuar parcialmente la segregación socioeconómica, persistieron mecanismos institucionales que tendían a reproducirla, particularmente el cobro de copagos a las familias y las prácticas de selección de estudiantes.

En este contexto, las reformas educativas de 2015 introdujeron cambios estructurales orientados a modificar las reglas de funcionamiento del sistema escolar. La Ley de Inclusión Escolar constituyó un paquete integral de reformas, de carácter redistributivo y regulatorio, que eliminó gradualmente el copago en establecimientos particulares subvencionados, prohibió el lucro con recursos públicos y puso término a los mecanismos de selección estudiantil. Estas medidas buscaron limitar las dinámicas de segmentación del sistema escolar y promover una mayor integración social entre estudiantes de distintos orígenes socioeconómicos (Bellei y Muñoz, 2021; González et al., 2023).

c) Otras políticas relevantes

Además de las políticas ya mencionadas, Chile implementó un conjunto de iniciativas adicionales que resulta relevante considerar. En particular, dada la centralidad de los docentes en los procesos de enseñanza y aprendizaje, destacan las reformas a la carrera docente en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente, implementado de manera gradual desde 2016. Este sistema estructura una trayectoria profesional basada en estándares, evaluaciones periódicas y progresión salarial, incorporando mecanismos de inducción, trabajo colaborativo y formación continua. También incluye incentivos específicos para docentes que se desempeñan en establecimientos con alta concentración de estudiantes prioritarios, incorporando un componente de equidad en su diseño (Ley 20.903, 2016; Ley 21.625, 2023; Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas [CPEIP], s.f.). En conjunto, estas reformas buscan fortalecer las capacidades pedagógicas del sistema y contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza.

Asimismo, desde la década de 2000, Chile ha realizado inversiones sostenidas en la atención y educación durante la primera infancia. En 2013, el país se ubicaba entre aquellos con niveles relativamente altos de inversión en educación y cuidado en la primera infancia como porcentaje del PIB dentro de la OCDE, destinando aproximadamente un 1,3% del PIB a este nivel educativo, en comparación con un promedio de 0,8% en los países de la OCDE. De este total, alrededor de un 0,3% se asignaba al primer ciclo de educación parvularia (0 a 3 años) y un 1,0% a los niveles medios y de transición (OCDE, 2016). Estos esfuerzos han implicado tanto la expansión de su sistema emblemático, Chile Crece Contigo —un subsistema de protección integral a la infancia que forma parte del sistema intersectorial de protección social del país, y articula prestaciones en salud, educación y protección social— como el fortalecimiento de la oferta pública en salas cuna y niveles medios, junto con la institucionalización del sector mediante la creación de una subsecretaría orientada a mejorar la coordinación y los estándares de provisión (Banco Mundial, 2019; OCDE, 2016).

La evidencia muestra impactos positivos tanto en salud como en desempeño escolar (Clarke et al., 2020; Cortázar, 2015; Rude, 2022). No obstante, estos efectos no son homogéneos: se observan mayores beneficios para niños que para niñas y para grupos de nivel socioeconómico medio-bajos y medios, mientras que los impactos son más limitados o incluso inexistentes para niñas y niños en situación de mayor vulnerabilidad (Cortázar, 2015; Rude, 2022). Estos resultados sugieren que la expansión del acceso, si no va acompañada de condiciones adecuadas de calidad y pertinencia de la oferta, puede resultar insuficiente para revertir las desigualdades de origen. En este sentido, la experiencia chilena evidencia que, al igual que en los niveles primario y secundario, garantizar simultáneamente acceso y calidad en la educación inicial es clave para que las condiciones de provisión en esta etapa no refuercen las desigualdades, sino que contribuyan a mitigarlas a lo largo de las trayectorias educativas y de vida.

B. Perú: avances en oportunidades educativas en un contexto de alta heterogeneidad territorial y sociocultural

1. Contexto de las reformas educativas

El caso del Perú es relevante para el análisis de la reducción de la desigualdad de oportunidades educativas en la región, al registrar avances simultáneos en la expansión de la cobertura educativa y en la disminución del peso de las circunstancias exógenas en los resultados de aprendizaje. Estos avances se han dado, además, en un contexto de mejora en los niveles de aprendizaje a lo largo de toda la distribución.

A diferencia de Chile, donde las inversiones educativas con efectos positivos en términos de distribución de los logros educativos comenzaron de manera temprana tras el retorno a la democracia en la década de 1990, el Perú inició reformas educativas reconocidas por sus efectos redistributivos principalmente a partir de la década de 2010. Estas reformas se tradujeron en un esfuerzo significativo de expansión y priorización del gasto público en educación, reforzando el carácter sistémico de las políticas implementadas en ese período. Dicho enfoque abarcó múltiples ámbitos, incluyendo la formación, evaluación y desempeño docente, así como el fortalecimiento de las instituciones educativas bajo un modelo de gestión descentralizada y orientada a resultados (Balarin y Saavedra, 2023; Ministerio de Educación del Perú [MINEDU], 2013). Desde 2012, el país ha incrementado de manera sostenida y significativa los recursos destinados a educación. Entre 2012 y 2024, el gasto público absoluto en este sector se duplicó, mientras que la participación de la educación en el gasto público total aumentó de alrededor de 14% a más de 19%. En términos de la inversión por estudiante, y en comparación con 2010, los recursos destinados a la educación casi se duplicaron en el nivel primario y más que se duplicaron en los niveles preprimario y secundario³⁰.

Las políticas educativas en el Perú se implementan en un contexto caracterizado por una elevada heterogeneidad territorial y sociocultural. El país presenta una de las proporciones más altas de población indígena de la región, junto con una población rural reducida pero aún significativa (Banco Mundial, 2015, 2025). De una población proyectada de 34 millones de habitantes, el 27,0% se identifica como indígena y el 16,6% tiene como lengua materna una lengua originaria (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2024). Dentro de la población que se identifica como indígena, se observa además una importante diversidad: según el Ministerio de Cultura, el país reconoce la existencia de 55 pueblos originarios o indígenas que hablan 47 lenguas originarias (MINEDU, 2018a). A esta diversidad étnica y lingüística se suma una marcada concentración urbana, con el 83,1% de la población residiendo en áreas urbanas y Lima Metropolitana concentrando el 30,2% del total poblacional, lo que plantea desafíos persistentes en términos de reducción de la desigualdad territorial (INEI, 2024).

Estas características estructurales generan brechas educativas persistentes en el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación. En particular, el Perú presenta desigualdades sistemáticas entre zonas urbanas y rurales; entre estudiantes cuya lengua materna es una lengua indígena y aquellos cuya lengua materna es el español; entre estudiantes indígenas, afroperuanos, migrantes o con discapacidad y, de manera especialmente marcada, entre distintos niveles de ingreso (MINEDU, 2018b; Rojas et al., 2024). Estas brechas se intensifican aún más desde un enfoque interseccional, en el que múltiples dimensiones de la desigualdad se superponen y configuran experiencias educativas diferenciadas (MINEDU, 2018a). Además, se manifiestan con especial fuerza en la educación secundaria, donde las trayectorias educativas tienden a volverse más frágiles y desiguales en comparación con la educación inicial y primaria, que presentan niveles cercanos a la universalización (UNESCO Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación [IIPE], s.f.).

³⁰ Los datos de financiamiento educativo fueron extraídos de UNESCO Institute for Statistics (UIS), <https://databrowser.uis.unesco.org/>, el día 9 de marzo de 2026.

A estos desafíos estructurales se suman limitaciones históricas en la capacidad del Estado para implementar y sostener políticas públicas educativas de manera continua. La dependencia de un modelo de desarrollo orientado al mercado, la elevada informalidad laboral y la consecuente debilidad de la base tributaria, junto con persistentes episodios de inestabilidad política, han restringido las capacidades estatales para sostener reformas educativas de forma consistente en el tiempo (Balarin y Saavedra, 2023). Este contexto resulta clave para comprender tanto el diseño como la implementación y sostenibilidad de las políticas educativas en el Perú, así como para situar sus avances y limitaciones dentro de un marco más amplio de condiciones institucionales, fiscales y de gobernanza.

2. Políticas clave asociadas a la reducción de desigualdades

a) Jornada Escolar Completa

En el marco de las reformas educativas implementadas en el Perú a partir de la década de 2010, la JEC constituye una política de alcance medianamente universal orientada a fortalecer la educación secundaria pública. Fue creada como un modelo de servicio educativo integral, en respuesta a diagnósticos que identificaban insuficiencia de tiempo pedagógico, desigualdades en las oportunidades de aprendizaje y elevados niveles de repetición y abandono escolar. Desde su concepción normativa, la política se distinguió explícitamente de una simple extensión horaria, incorporando componentes pedagógicos, organizacionales, de gestión institucional, dotación docente e infraestructura, y estableciendo su implementación progresiva a partir del año escolar 2015.

La JEC fue concebida como una política inicialmente focalizada, con una meta de expansión progresiva hacia la universalización en 2021 (Agüero, 2016). El inicio del programa contempló la implementación en aproximadamente mil instituciones educativas secundarias, priorizando escuelas públicas que cumplieran criterios específicos de tamaño, infraestructura disponible y condiciones operativas (Agüero, 2016; Sánchez, 2019). Estos criterios fueron ajustados en 2016 para ampliar el universo elegible, incorporando umbrales diferenciados de matrícula según zona urbana y rural, condiciones mínimas de infraestructura, disponibilidad de energía eléctrica y compatibilidad con otros niveles educativos en el mismo local escolar (Sánchez, 2019).

Para alcanzar esas metas de expansión, la implementación de la JEC implicó un aumento progresivo del gasto público en educación, reflejando un esfuerzo sostenido por parte del Estado para financiar la ampliación de la jornada escolar. Para el período entre 2015 y 2018, el Ministerio de Educación del país reportó un costo por estudiante del programa de entre 3.057 y 3.756 soles (equivalente a aproximadamente entre 1.190 y 1.462 dólares en precios de 2025³¹) (MINEDU, 2021a). Este nivel de inversión da cuenta de la importancia de asegurar la sostenibilidad financiera de este tipo de políticas, particularmente considerando que una parte sustantiva de sus costos se asocia a la expansión de la jornada laboral docente y al aumento de las remuneraciones asociadas (MINEDU, 2014).

En este marco de expansión y mayor inversión, el fortalecimiento del rol docente se constituyó como un componente central para la implementación de la JEC. Según Gamberini et al. (2025), el apoyo a los docentes fue clave, especialmente en escuelas unidocentes y multigrado en ámbitos rurales y remotos. Este apoyo se centró en la capacitación en planificación curricular y evaluación, junto con la implementación de estrategias de recuperación de aprendizajes en matemáticas y comprensión lectora. De manera complementaria, se incorporaron asesores pedagógicos en establecimientos con mayores niveles de vulnerabilidad, con el objetivo de acompañar la implementación del modelo y fortalecer las prácticas pedagógicas en contextos más desafiantes. Esto muestra que la ampliación del tiempo escolar requiere ser acompañada por un fortalecimiento efectivo de las capacidades docentes para traducirse en mejoras en los aprendizajes.

³¹ El tipo de cambio utilizado corresponde al promedio anual del sol peruano por dólar en 2018, obtenido del Banco Central de Chile. Los valores en dólares fueron posteriormente actualizados a precios de 2025 utilizando el índice de inflación de Estados Unidos, según datos de Official Data (<https://www.officialdata.org>).

Sin embargo, la implementación enfrentó limitaciones estructurales relevantes. En particular, se observaron restricciones de infraestructura, especialmente en zonas rurales, así como restricciones en equipamiento tecnológico y conectividad (Gamberini et al., 2025). Aunque se asignaron kits de infraestructura y mobiliario a las instituciones participantes, diversos retrasos e incompletitudes en su entrega afectaron la implementación temprana del programa (Sánchez, 2019). A esto se suma que la alimentación escolar no fue garantizada, dejando la responsabilidad a escuelas y familias para cubrir esa demanda permanente. Estas limitaciones contribuyen a explicar que la cobertura efectiva avanzara de manera más gradual de lo inicialmente previsto: en 2019, sólo cerca del 30% de la matrícula de educación secundaria se encontraba en instituciones JEC, con una fuerte concentración urbana (84% de las instituciones) (Sánchez, 2019).

A pesar de estas restricciones, la evidencia disponible identifica impactos positivos y estadísticamente significativos en los resultados de aprendizaje. Estudios tempranos muestran que, en su primer año de implementación, la JEC se asoció con mejoras en los resultados de matemáticas en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) de segundo de secundaria, con aumentos de entre 0,14 y 0,23 desviaciones estándar, siendo los efectos más pronunciados en escuelas ubicadas en distritos de menor nivel socioeconómico (Agüero, 2016). Evaluaciones posteriores, basadas en la ECE 2018, confirman la robustez de estos efectos en todas las áreas evaluadas. En particular, se estiman impactos superiores a 0,20 desviaciones estándar en matemáticas y comprensión lectora, así como efectos positivos, aunque de menor magnitud, en Historia, Geografía y Economía (HGE) y en Ciencia, Tecnología y Ambiente (CTA) (Sánchez, 2019).

Un aspecto particularmente relevante desde la perspectiva de la desigualdad de oportunidades educativas es que los efectos de la JEC se concentran en la cota inferior de los logros de aprendizaje. Según Sánchez (2019), su implementación habría contribuido a disminuir las brechas de rendimiento entre estudiantes de escuelas urbanas y rurales en un 29% en matemáticas y un 22% en comprensión lectora, con reducciones de magnitud similar en HGE y CTA. Además, se evidencia un impacto en la reducción de las brechas de aprendizaje entre escuelas ubicadas en distritos de menor y mayor pobreza, del orden de 26% para matemática y 20% para comprensión lectora y HGE, y 18% para CTA (Sánchez, 2019).

Además, la política presenta efectos diferenciados por género que refuerzan su potencial redistributivo. En promedio, los efectos estimados de la JEC en los resultados de aprendizaje en la población estudiantil femenina duplican a aquellos observados en estudiantes hombres. Se agrega que, mientras la reducción del porcentaje de estudiantes en nivel "Previo al inicio" en matemáticas, lectura y HGE alcanza entre 3 y 8 puntos porcentuales entre los estudiantes hombres, son entre 6 y 13 puntos porcentuales en estudiantes mujeres. También, la JEC aumentaría el porcentaje de estudiantes mujeres que logran el nivel "satisfactorio" en matemáticas por 5 puntos porcentuales (Sánchez, 2019). Estos resultados sugieren que la JEC opera como un mecanismo relevante para mitigar brechas de género en el rendimiento académico durante la educación secundaria.

Más allá de los aprendizajes, la JEC también incide en las condiciones escolares que sustentan las trayectorias educativas. Se observan mejoras en el clima escolar, con reducciones en prácticas disciplinarias negativas y conflictos entre pares, así como avances en las prácticas pedagógicas, incluyendo una mejor planificación de clases, uso de materiales y promoción del pensamiento crítico (Sánchez, 2019). Estos efectos, si bien indirectos, son consistentes con un fortalecimiento de los entornos de aprendizaje.

No obstante, la política presenta límites en su alcance en dimensiones clave de trayectoria educativa. Según Sánchez (2019), la JEC no muestra efectos estadísticamente significativos en indicadores como la aprobación, el abandono escolar ni el acceso a la educación superior. Sin embargo, evidencia cualitativa sugiere una mayor motivación de estudiantes y familias para permanecer en el sistema educativo, asociada a una estructura escolar más organizada y a una mayor oferta de actividades extracurriculares y apoyo pedagógico (Gamberini et al., 2025).

En conjunto, la experiencia de la JEC en el Perú evidencia que las políticas de ampliación del tiempo escolar pueden contribuir a mejorar los aprendizajes y a reducir brechas educativas cuando se implementan como intervenciones integrales que combinan recursos, apoyo pedagógico y fortalecimiento

institucional. Sin embargo, también muestra que estos efectos no son automáticos ni uniformes, y dependen críticamente de las capacidades de implementación, de la disponibilidad de infraestructura y de la articulación con otras condiciones de provisión. En este sentido, la JEC ilustra tanto el potencial como los límites de las políticas orientadas a expandir el tiempo escolar como mecanismo para reducir la desigualdad de oportunidades educativas, destacando la importancia de abordar simultáneamente dimensiones de acceso, calidad y condiciones de implementación para sostener sus efectos en el tiempo.

b) Educación Intercultural Bilingüe y educación rural

La EIB se consolidó en el Perú como una de las principales políticas de inclusión orientadas a reducir brechas educativas entre poblaciones indígenas y no indígenas, especialmente en territorios rurales. Sus antecedentes se sitúan en las políticas de educación bilingüe impulsadas en algunas regiones del país desde la década de 1920; sin embargo, su consolidación normativa y expansión institucional se producen principalmente desde fines de la década de 1980, y especialmente a partir de 2011 (MINEDU, 2018a). Desde entonces, la política se ha visto fortalecida mediante el desarrollo de lineamientos específicos para fomentar la interculturalidad, la formación de docentes bilingües y el acompañamiento pedagógico focalizado, la elaboración de materiales educativos en lenguas originarias y la identificación de instituciones educativas que deben brindar el servicio de EIB, con el objetivo de garantizar una educación pertinente para los estudiantes pertenecientes a Pueblos Indígenas (Congreso de la República del Perú, 2025; Posso, 2023).

Durante las últimas décadas, la expansión de la EIB ha sido sustantiva. Según Posso (2023), las escuelas participantes crecieron desde aproximadamente 1.770 en 2002 a 22.000 en 2014 y a 27.000 en 2019, llegando a representar el 25% del total de escuelas en el Perú. Aproximadamente, el 90% de escuelas EIB son rurales, lo que evidencia la intersección estructural entre políticas de ruralidad y políticas de reconocimiento cultural indígena en el país.

Diversas evaluaciones de impacto han encontrado efectos positivos de la EIB en los logros educativos. Aprovechando variaciones territoriales en su implementación, Burga (2022) encuentra que recibir una educación en lengua materna durante los primeros años de escolaridad mejora el desempeño académico, en la medida en que la política no sólo facilita la comprensión lingüística, sino que también reconoce y valida los contextos culturales de los estudiantes y aumenta la probabilidad de permanencia en el sistema educativo, reduciendo considerablemente la brecha de repitencia entre zonas urbanas y rurales. Sin embargo, el autor también documenta efectos negativos a corto plazo en los resultados de las pruebas estandarizadas de matemáticas y lectura. Su hipótesis sugiere que este declive podría deberse a una selección negativa en las habilidades académicas de los nuevos docentes inducida por el requisito de certificación en lengua local, sumado a una reducción del ratio docente-alumno.

Otras evaluaciones han asociado la EIB con aumentos estadísticamente significativos en términos de aprendizaje. Utilizando datos de PISA 2018, Posso (2023) estima un incremento significativo de 0,28 desviaciones estándar en lectura y ciencias y de 0,17 desviaciones estándar en matemáticas para estudiantes indígenas. Hynsjö (2014) encuentra que el efecto del programa sobre el aprendizaje parece verse amplificado por la capacitación docente en EIB: asistir a una escuela EIB se asocia con un aumento de 0,48 desviaciones estándar en matemáticas y no es significativo en lectura, frente a estudiantes indígenas en escuelas en español (similar a los resultados que encuentran otros como Hynsjö y Damon, 2016). Sin embargo, al comparar alumnos indígenas en escuelas con docentes capacitados en EIB frente a estudiantes indígenas en escuelas EIB sin capacitación o en escuelas en español, el efecto en matemáticas aumenta hasta las 0,73 desviaciones estándar y en lenguaje hasta las 0,35 desviaciones estándar.

De manera similar, Alvarado (2013) analiza un programa de EIB aplicado en escuelas de la Amazonía peruana y encuentra que la provisión de docentes capacitados, materiales pertinentes y acompañamiento pedagógico reduciría la repitencia acumulada (en todos los grados) de 41% a 32,5% en un escenario conservador. Sus estimaciones sugieren que la implementación adecuada de la política permitiría elevar la tasa de graduación de primaria del 74,2% al 79,3%, logrando que un estudiante indígena culmine dicho nivel en un promedio de 7,95 años en lugar de los 8,59 años que tarda en el sistema convencional.

Con todo, los estudios destacan que los resultados positivos de la política dependen en gran medida de sus condiciones de implementación, incluyendo la disponibilidad de docentes con competencias no solamente lingüísticas, sino también interculturales. Diagnósticos tempranos sobre su implementación advierten que sus efectos no se observan de manera consistente en todo el país debido a diversos problemas institucionales, entre ellos la escasez de docentes bilingües capacitados, la insuficiencia de materiales educativos en lenguas indígenas y la persistencia de actitudes ambivalentes hacia la educación intercultural y bilingüe en algunos niveles de la administración educativa (Trapnell y Neira, 2004). Tal como se evidencia en la Matriz de Planificación Estratégica del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, las líneas de base necesarias para el adecuado funcionamiento y la expansión del programa eran considerablemente limitadas en muchos ámbitos (MINEDU, 2015).

A pesar de estas limitaciones, la EIB destaca por sus efectos sociales más allá de la esfera educativa. Utilizando datos longitudinales del estudio *Young Lives*, Posso (2023) sugiere que la EIB aumenta la dedicación de tiempo a la escuela y mejora la acumulación de capital humano entre estudiantes indígenas, al encontrar que la implementación de la política coincide con una reducción estadísticamente significativa del trabajo infantil entre niñas y niños indígenas de entre 12 y 18 puntos porcentuales.

La consolidación y expansión de la EIB ocurrió en el marco de una reconfiguración más amplia del financiamiento y la gestión educativa en el Perú. Las mejoras observadas en los resultados de la educación pública se han atribuido, en parte, a la focalización deliberada de estos incrementos presupuestarios hacia zonas rurales y regiones con altas tasas de pobreza, como las áreas rurales de montaña (Bruns et al., 2023). En este contexto, la adopción de instrumentos de gestión presupuestaria, como los programas presupuestales y los convenios de asignación por desempeño (que vinculan el financiamiento con metas de gestión y resultados), ha contribuido a fortalecer la sostenibilidad y la eficacia del gasto educativo. Estos mecanismos han permitido no solamente orientar los recursos hacia poblaciones históricamente desfavorecidas, sino también sostener en el tiempo la implementación y expansión de políticas orientadas a la reducción de las desigualdades educativas, entre ellas la EIB (Portocarrero, 2023).

En continuidad con lo observado en la implementación de la JEC, el fortalecimiento del rol docente constituyó un componente transversal de las reformas educativas del país. Durante la última década, el Perú avanzó hacia una carrera docente basada crecientemente en el mérito, reemplazando de forma gradual esquemas de promoción y remuneración basados exclusivamente en la antigüedad (Balarin y Saavedra, 2023; McKinsey & Company, 2024). Este proceso, acompañado por mecanismos de evaluación y desarrollo profesional continuo, contribuyó a mejorar la calidad de la enseñanza (Bruns et al., 2023). Estas reformas de carácter transversal se articularon con políticas de inclusión como la EIB y la educación rural, mediante iniciativas como la capacitación profesional específica, programas de atracción y retención docente y la entrega de incentivos salariales para docentes que trabajan en contextos priorizados, incluyendo escuelas rurales, fronterizas, unidocentes, bilingües e interculturales (Bruns et al., 2023; Balarin y Saavedra, 2023; MINEDU, 2021b). No obstante, persisten desafíos importantes relacionados con la formación inicial docente, la cobertura efectiva de la carrera, y la atracción y retención de docentes calificados en zonas rurales y bilingües (Bruns et al., 2023), factores que han limitado parcialmente la implementación de la EIB (Balarin y Saavedra, 2023; MINEDU, 2018a).

En años recientes, la priorización de la inclusión educativa en el Perú se ha reforzado mediante nuevos instrumentos normativos orientados a atender brechas estructurales persistentes en el país. En 2018, el Estado aprobó la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales, cuyos objetivos principales fueron ampliar el acceso a servicios educativos de calidad, mejorar el desempeño docente y garantizar trayectorias educativas oportunas en los ámbitos rurales. Esta política respondió a un diagnóstico persistente de desventajas estructurales en zonas rurales, caracterizadas por menores logros de aprendizaje y mayores niveles de repitencia, extra-edad y abandono escolar (MINEDU, 2018b).

En línea con este compromiso, el país ha desarrollado modelos diferenciados de provisión educativa en contextos rurales, particularmente en el nivel secundario, así como estrategias para sostener la continuidad educativa en contextos críticos, como el programa Aprendo en Casa durante la pandemia

(MINEDU, 2021b; Muñoz-Najar, 2020). En el contexto de recuperación posterior a la pandemia, el Estado aprobó el Protocolo de Atención a Estudiantes en Riesgo de Deserción Escolar y la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030. Esta política adopta una visión holística e intersectorial y establece entre sus objetivos prioritarios fortalecer el acceso oportuno a educación inicial, la inclusión en educación primaria y la implementación de mecanismos de reinserción educativa (MINEDU, 2021c). Entre los servicios identificados para garantizar el acceso y la inclusión, se destaca la mejora de los modelos de servicio educativo en ámbitos rurales y en la educación intercultural bilingüe secundaria, así como la creación de modalidades de educación secundaria con formación técnica. Asimismo, se plantea fortalecer los servicios educativos dirigidos a estudiantes con rezagos en sus trayectorias escolares. Estos instrumentos refuerzan la institucionalidad que sustenta la EIB y las políticas de educación rural, y la sitúan dentro de una estrategia más amplia de reducción de brechas educativas.

En paralelo, diversas iniciativas complementarias han contribuido a fortalecer las trayectorias educativas en contextos rurales e indígenas. Entre ellas destaca el programa Horizontes, iniciado en 2018 por UNESCO Perú en colaboración con el Estado peruano, orientado a apoyar a adolescentes de zonas rurales para completar su educación secundaria mediante un enfoque holístico, intercultural y territorial (UNESCO, 2022, 2025). Actualmente, el programa alcanza a 45 escuelas en siete regiones y beneficia a 6.667 estudiantes rurales (UNESCO, 2024). Las evaluaciones del programa indican que las escuelas participantes registraron una reducción promedio de tres puntos porcentuales en las tasas de abandono escolar (UNESCO, 2024). Este tipo de iniciativas se inserta en un esfuerzo más amplio de inclusión territorial e intercultural, complementando las políticas orientadas al fortalecimiento de la educación rural y contribuyendo a mejorar la continuidad de las trayectorias educativas en contextos históricamente rezagados.

c) Políticas de primera infancia

El Perú también destaca por sus esfuerzos sostenidos orientados a ampliar la cobertura y mejorar las oportunidades educativas desde edades tempranas, lo que ha resultado en una tasa de asistencia escolar prácticamente universal en el último año del nivel inicial (CINE 0) (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [IIEP UNESCO], s.f.)³². Entre las principales iniciativas destaca el Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI), implementado desde la década de 1970 para atender a niñas y niños sin acceso a servicios formales, en particular en zonas rurales y urbanas periféricas, mediante propuestas flexibles y culturalmente pertinentes (UNESCO, s.f.). Este programa ha contribuido a reducir brechas de acceso en territorios históricamente excluidos del sistema educativo, aunque con desafíos asociados a la heterogeneidad en la calidad de la provisión, vinculados a diferencias en la formación y acompañamiento de las personas responsables de la atención educativa, la disponibilidad de materiales pedagógicos y las condiciones de implementación a nivel local (UNESCO, s.f.).

Durante la década de 2010, estos esfuerzos avanzaron hacia una mayor institucionalización y articulación a través de la política *Primero la Infancia*, que incorpora una visión integral y basada en evidencia del desarrollo infantil, promoviendo —al igual que Chile Crece Contigo— la coordinación entre sectores como educación, salud y protección social (González, 2016). Este enfoque refleja un tránsito desde intervenciones fragmentadas hacia un modelo intersectorial que reconoce la multidimensionalidad del desarrollo infantil. No obstante, la evidencia muestra que esta articulación ha enfrentado dificultades en su implementación efectiva, particularmente en el nivel territorial, donde persisten desafíos de coordinación entre sectores, superposición de funciones y capacidades institucionales desiguales.

A ello se suman brechas relevantes en las condiciones de provisión. Si bien se han logrado avances en cobertura y en el diseño institucional del sistema, estos continúan siendo insuficientes en términos de calidad e inclusión. En particular, se observan diferencias significativas en la disponibilidad de recursos,

³² Dentro de los programas educativos del nivel inicial (CINE 0), la UNESCO incluye aquellos orientados al desarrollo educativo de la primera infancia (CINE 0 10) y los orientados a la educación preprimaria (CINE 0 20). Los primeros están destinados a niñas y niños de 0 a 2 años y los segundos, a niñas y niños desde los 3 años hasta el inicio de la educación primaria.

infraestructura, materiales pedagógicos y acompañamiento técnico entre territorios y modalidades de atención, lo que se traduce en experiencias educativas heterogéneas. Estas limitaciones se ven reforzadas por restricciones en la formación, supervisión y apoyo continuo de quienes implementan los servicios, así como por una débil provisión para la población de 0 a 2 años, cuya atención sigue recayendo en gran medida en los hogares (González, 2016; UNESCO, s.f.). Es en este contexto que la mencionada Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales establece explícitamente la ampliación del servicio de educación inicial en ámbitos rurales, la Amazonía, el VRAEM y zonas de frontera (MINEDU, 2018b).

El caso peruano evidencia las tensiones entre la expansión del acceso y la garantía de condiciones de calidad en la educación inicial. Si bien las políticas implementadas han permitido reducir brechas de acceso en grupos históricamente excluidos, la persistencia de desigualdades en la calidad de la provisión limita su capacidad para traducirse en mejoras sostenidas en la igualdad de oportunidades educativas. Esto sugiere que, para que la expansión de la cobertura contribuya efectivamente a reducir las desigualdades desde la primera infancia, resulta fundamental fortalecer las capacidades de implementación a nivel territorial, asegurar estándares mínimos de calidad en todos los servicios y consolidar mecanismos efectivos de articulación intersectorial, especialmente en los primeros años de vida, donde se configuran las brechas que luego tienden a amplificarse a lo largo de las trayectorias educativas.

C. En síntesis

Más que ofrecer un modelo único de reducción de la desigualdad de oportunidades educativas, los casos de Chile y el Perú muestran que las políticas públicas necesarias para avanzar en este objetivo dependen en gran medida de las características de cada país, entre ellas la estructura de sus desigualdades, sus capacidades institucionales y fiscales, y el contexto histórico y político que enfrentan. En este sentido, la evidencia analizada refuerza la importancia de avanzar hacia enfoques de política basados en el contexto, donde las intervenciones deben adaptarse a las condiciones específicas en que se implementan.

En Chile, las reformas educativas se desplegaron de manera temprana en un sistema ya ampliamente escolarizado, donde el principal desafío ha sido enfrentar la segmentación y mejorar la calidad de la provisión en un contexto de alta cobertura. En este caso, las políticas han buscado corregir desigualdades persistentes al interior de un sistema consolidado, mediante reformas orientadas a la reducción de las desigualdades, el fortalecimiento de la calidad y la regulación de mecanismos que reproducen la estratificación educativa. En el Perú, en cambio, los avances responden a un ciclo de reformas más reciente, en un contexto en que los desafíos de acceso y cobertura aún coexisten con brechas significativas en la calidad de la provisión. Las políticas han estado orientadas a expandir el sistema educativo, fortalecer capacidades de gestión y responder a desigualdades territoriales, lingüísticas y culturales persistentes.

A pesar de sus diferencias, ambos casos permiten identificar algunas lecciones relevantes para otros países de América Latina y el Caribe. En primer lugar, la reducción de las desigualdades educativas no depende de una única política, sino de la articulación entre instrumentos universales y medidas focalizadas capaces de responder a desventajas específicas. Esta lógica está en línea con el enfoque de universalismo sensible a las diferencias, incorporado como principio orientador en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo aprobada por los Estados miembros en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), el que plantea avanzar hacia políticas universales basadas en derechos, pero con mecanismos diferenciados para atender las distintas formas de exclusión y vulnerabilidad presentes en la región.

En segundo lugar, los avances observados sugieren que la reducción de la desigualdad educativa requiere no sólo mayores recursos, sino también mecanismos de asignación, gestión e implementación que permitan dirigirlos de manera sostenida hacia los territorios, escuelas y grupos con mayores rezagos. El impacto distributivo del gasto educativo depende en gran medida de su diseño institucional, de la capacidad de los sistemas educativos para orientar recursos hacia poblaciones con mayores desventajas

considerando los desafíos particulares de las respectivas localidades y contextos, y de la articulación entre políticas universales y mecanismos de compensación dirigidos a reducir brechas persistentes (CEPAL et al., 2025).

En tercer lugar, la experiencia comparada muestra que avanzar de manera simultánea en cobertura y calidad constituye una condición indispensable para que la expansión educativa se traduzca en una reducción efectiva de las desigualdades. Tanto en Chile como en el Perú, la ampliación del acceso, desde la educación inicial hasta la educación secundaria, no se traduce automáticamente en mejores aprendizajes si no va acompañada de mejoras en las condiciones de la oferta. Las políticas de primera infancia ilustran claramente esta tensión: si bien han permitido ampliar el acceso en etapas clave del desarrollo, sus efectos en la reducción de las desigualdades dependen críticamente de la calidad de los servicios y de la capacidad de los sistemas para asegurar condiciones adecuadas en contextos diversos.

En cuarto lugar, ambas experiencias evidencian la importancia de avanzar hacia enfoques integrales e intersectoriales en el diseño de políticas educativas. La evidencia muestra que las intervenciones más efectivas son aquellas que logran articular distintos sectores y combinar múltiples instrumentos de política de manera coherente, abordando simultáneamente las diversas dimensiones que configuran la desigualdad educativa. Esto implica superar enfoques fragmentados y avanzar hacia marcos de política que reconozcan la interdependencia entre factores educativos, sociales y territoriales en la generación de oportunidades de aprendizaje.

En ambos casos, los avances observados se desarrollaron en contextos de crecimiento económico y reducción de la pobreza, lo que contribuyó tanto a mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares como a ampliar el espacio fiscal para sostener incrementos en la inversión educativa. Sin embargo, la experiencia comparada muestra que estos resultados no son automáticos: requieren decisiones de política orientadas a priorizar la educación como una inversión estratégica. En este sentido, una primera lección es que el impacto del financiamiento educativo depende no sólo de su magnitud, sino también de las capacidades de los sistemas para asignarlo e implementarlo de manera eficiente, especialmente en favor de los grupos y territorios con mayores desventajas (CEPAL et al., 2025).

Por último, la evidencia sugiere que la reducción sostenida de la desigualdad educativa exige marcos de política de largo plazo, respaldados por acuerdos institucionales que permitan dar continuidad a las reformas más allá de los ciclos políticos. Esto no sólo implica aumentar el volumen de la inversión y mejorar la eficiencia y equidad en su distribución, sino también asegurar su estabilidad en el tiempo, fortaleciendo las capacidades de planificación, gestión, articulación y ejecución de los sistemas educativos. Desde esta perspectiva, la sostenibilidad financiera del gasto educativo no constituye únicamente una condición técnica, sino un componente central de las estrategias orientadas a avanzar hacia un desarrollo social inclusivo (Huepe, 2024; CEPAL et al., 2025).

A partir de este análisis comparado exploratorio, e incorporando una revisión más amplia de experiencias internacionales y literatura especializada, el próximo capítulo presenta un conjunto de recomendaciones de política pública orientadas a disminuir la desigualdad de oportunidades educativas y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo en la región.

IV. Hacia una transformación de los sistemas educativos para el desarrollo social inclusivo

Avanzar hacia la reducción de la desigualdad en las oportunidades educativas constituye una condición indispensable para romper la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social que caracteriza a América Latina y el Caribe. Sin embargo, la evidencia presentada en este documento muestra que este desafío no puede comprenderse plenamente a partir de análisis que abordan por separado el acceso a la educación y los resultados de aprendizaje.

En la región, la desigualdad educativa no es un fenómeno unidimensional, sino el resultado de la interacción entre brechas de cobertura, desigualdades en los aprendizajes y profundas disparidades en las condiciones de origen de los estudiantes y en las características de la oferta educativa. Si bien los indicadores tradicionales han permitido avances importantes en la medición de estas dimensiones, su análisis por separado resulta insuficiente para capturar la naturaleza interrelacionada de estas desigualdades. En este contexto, el Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas (IBE) se propone como una herramienta complementaria que permite integrar las dimensiones de cobertura y calidad, visibilizando sus interrelaciones.

Asimismo, la evidencia analizada muestra que los avances en la reducción de la desigualdad educativa no responden a intervenciones aisladas, sino a la implementación sostenida de políticas que combinan distintos instrumentos y actúan sobre múltiples dimensiones del sistema educativo. En particular, las experiencias examinadas evidencian la importancia de articular la expansión de oportunidades de acceso con mejoras en la calidad de la provisión educativa, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la asignación de recursos y la reducción de la segmentación del sistema educativo, en contextos marcados por fuertes desigualdades de origen.

Este enfoque tiene implicancias directas para el diseño de políticas públicas. En particular, sugiere que la reducción de la desigualdad educativa requiere avanzar hacia estrategias integrales que aborden de manera simultánea las distintas dimensiones que la configuran, evitando intervenciones fragmentadas que, si bien pueden generar avances en ámbitos específicos, resultan insuficientes para transformar las trayectorias educativas en contextos de alta desigualdad estructural.

En este marco, las recomendaciones que se presentan a continuación se orientan a fortalecer las políticas educativas a lo largo del ciclo de vida, combinando intervenciones de carácter universal con acciones focalizadas en los grupos en situación de mayor desventaja.

A. Un enfoque integral para reducir la desigualdad educativa

Las recomendaciones que se presentan a continuación se basan en el análisis empírico desarrollado en este documento, incluyendo la descomposición de la desigualdad de oportunidades educativas y la revisión de experiencias de política en países de la región, y se complementan con la evidencia disponible en la literatura especializada. En conjunto, buscan orientar el diseño de intervenciones integrales, sostenidas en el tiempo y sensibles a las diferencias, que permitan abordar de manera simultánea las distintas dimensiones de la desigualdad educativa.

La experiencia comparada muestra que las políticas más efectivas son aquellas que logran articular distintos instrumentos y actuar sobre múltiples dimensiones del sistema educativo. Un ejemplo de este tipo de intervenciones lo constituyen las políticas que combinan la ampliación del tiempo escolar con mejoras en infraestructura, recursos pedagógicos y condiciones de enseñanza, contribuyendo a incidir tanto en las oportunidades de acceso como en las condiciones de aprendizaje de los estudiantes. Este tipo de políticas resulta particularmente relevante para estudiantes en contextos de mayor vulnerabilidad, donde las condiciones del hogar pueden restringir las oportunidades de aprendizaje.

Esta sección profundiza en el conjunto de acciones estratégicas recomendadas en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2025* (CEPAL, 2025) para enfrentar el doble desafío de cobertura y calidad educativa y potenciar el rol de la educación en la movilidad social ascendente en la región. Se destaca la importancia de implementar intervenciones integrales y contextualizadas, que prioricen a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, con especial foco en la primera infancia y la conclusión de la educación secundaria, así como en el fortalecimiento de la formación de competencias cognitivas básicas, socioemocionales y digitales (véase el diagrama 1).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2025), con adaptaciones.

1. Invertir en la primera infancia

La inversión en educación y cuidado durante esta etapa constituye también un pilar clave para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. Existe amplio consenso científico en que el período que va desde el desarrollo fetal hasta los primeros cinco años de vida es una etapa crítica para la formación de capacidades que sustentan el aprendizaje, la salud y la participación social a lo largo del ciclo de vida (National Research

Council-US, 2001; Shonkoff, Boyce y McEwen, 2009). La exposición a entornos adversos durante esta etapa se asocia con resultados educativos, de comportamiento y laborales más desfavorables en etapas posteriores, mientras que las intervenciones tempranas de calidad pueden generar mejoras significativas en el desarrollo cognitivo y socioemocional, la salud y el potencial de ingresos futuros, además de contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y promover la movilidad social ascendente (Heckman y Masterov, 2007; Heckman, 2006; Nores y Barnett, 2010; Gertler et al., 2014; Alderman et al., 2017; Repetto et al., 2015; OCDE, 2017b).

En particular, en el ámbito educativo, la inversión durante la primera infancia no sólo mejora el desarrollo cognitivo, lingüístico y socioemocional en los primeros años, sino que también tiene efectos persistentes en las trayectorias educativas (Walker et al., 2019). No obstante, en América Latina persisten disparidades significativas en el acceso a la educación preescolar, especialmente en contextos rurales e indígenas, lo que limita el alcance de estos beneficios en los grupos más vulnerables (Gajardo, 2026). Diversos estudios indican que la participación en programas de educación inicial de calidad se asocia con mejores resultados de aprendizaje, menor repetición y abandono escolar, mayor permanencia en el sistema educativo y mayores probabilidades de completar la educación secundaria, incluso después de controlar por el nivel socioeconómico de las y los estudiantes y de las escuelas (OCDE, 2017b; OCDE, 2025a; UNESCO OREALC, 2021; Yoshikawa et al., 2013; McCoy et al., 2017; Berlinski et al., 2008; Vicente et al., 2021). Estos efectos son particularmente relevantes para estudiantes en situación de desventaja, en la medida en que contribuyen a reducir brechas que tienden a ampliarse a lo largo del ciclo educativo.

Sin embargo, la participación en programas de educación y cuidado en la primera infancia no genera automáticamente efectos positivos en todos los contextos. En particular, algunos estudios indican que la asistencia a edades muy tempranas (0 a 2 años) o durante jornadas extensas puede asociarse con resultados educativos menos favorables cuando los servicios no cumplen con estándares adecuados de calidad o cuando no se articulan adecuadamente con el entorno familiar (Balladares y Kankaraš, 2020). Estos hallazgos refuerzan la importancia de no sólo expandir la cobertura, sino de asegurar la calidad de la provisión, así como de fortalecer el rol de las familias y las condiciones de cuidado en el hogar.

En un contexto donde persisten importantes brechas socioeconómicas tanto en la participación en programas durante los primeros años de vida como en la calidad de los servicios a los que acceden niñas y niños en situación de desventaja (OCDE, 2025a, 2025b), los países de la región requieren avanzar no solamente en ampliar el acceso a la educación preprimaria, sino hacia la provisión de servicios de calidad.

Para ello, es necesario asegurar una formación docente sólida y pertinente en este nivel, robustecer los sistemas de aseguramiento de la calidad y articular políticas integrales de atención a la primera infancia mediante acciones coordinadas entre el sector educativo, el sector de salud y los sistemas de protección social (incluyendo nutrición y cuidados), así como fortalecer las alianzas con las familias y considerar políticas como licencias parentales (Santos García, 2024; CEPAL, 2025; OCDE, 2025a, 2025b; Sanches Cardoso, Vande Rusten y Vial Prieto, 2026). Además, resulta clave priorizar la expansión de servicios en los territorios y grupos sociales en situación de mayor vulnerabilidad, con el fin de reducir la segmentación socioeconómica en la provisión de servicios de educación y cuidado en la primera infancia (Santos García, 2024).

2. Universalizar la conclusión de la educación secundaria y prevenir el abandono escolar

La CEPAL ha destacado que la educación secundaria constituye el nivel educativo mínimo necesario para la inclusión social y laboral de las personas. Su finalización es un factor clave para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo, al fortalecer la participación en la vida cívica y en el mercado laboral y asociarse con beneficios económicos y sociales más amplios, como el aumento de la recaudación fiscal y la reducción del gasto público en áreas como la salud, la justicia penal y la protección social (Lyche, 2010).

En línea con la evidencia presentada en los capítulos anteriores, el abandono escolar en la educación secundaria no responde a decisiones individuales aisladas, sino que constituye el resultado de la acumulación de desventajas asociadas a las condiciones de origen de los estudiantes, que tienden a intensificarse a lo largo de sus trayectorias educativas, así como a deficiencias en la oferta educativa. En este sentido, la interrupción de la escolaridad no solamente refleja dificultades de acceso, sino también desigualdades persistentes en las oportunidades de aprendizaje y en la capacidad de los sistemas educativos para sostener trayectorias educativas continuas y de calidad. En este contexto, avanzar hacia la universalización de la educación secundaria representa un desafío complejo que exige estrategias integrales e intersectoriales que aborden simultáneamente las condiciones de vida de los estudiantes, las dinámicas escolares y las características de la oferta educativa.

En primer lugar, resulta fundamental implementar políticas orientadas a las condiciones de vida de los estudiantes y sus hogares. La prevención del abandono escolar requiere intervenciones intersectoriales que trasciendan el sistema educativo, dado que la continuidad de las trayectorias escolares depende también de factores económicos, sociales y de salud. En este sentido, es clave fortalecer la articulación entre las políticas educativas, los sistemas de protección social, el sector salud y el transporte, entre otros, con el fin de reducir las barreras económicas, nutricionales, sanitarias y psicosociales que afectan la escolarización. Instrumentos como becas, transferencias monetarias, programas de alimentación escolar y otros apoyos dirigidos a hogares en situación de vulnerabilidad contribuyen a disminuir los costos directos e indirectos de la educación y a mejorar las condiciones para la permanencia en el sistema educativo. Asimismo, la evidencia reciente destaca la importancia de complementar estas medidas con intervenciones en salud (como controles médicos, apoyo nutricional y servicios de salud mental) y con acciones orientadas a garantizar entornos de vida y aprendizaje seguros (Judijanto y Aslan, 2025).

En segundo lugar, es necesario fortalecer las políticas a nivel de las instituciones educativas, con foco en el sostenimiento de las trayectorias escolares. En particular, es clave desarrollar sistemas de información educativa que permitan monitorear las trayectorias y detectar tempranamente situaciones de riesgo. Los sistemas de alerta temprana, que integran información sobre factores individuales, familiares, institucionales y de contexto, permiten activar medidas de apoyo oportunas para prevenir la interrupción de la escolaridad (CEPAL, 2024; Perusia y Cardini, 2021). A su vez, se requiere consolidar mecanismos de acompañamiento institucional que integren tutorías, apoyo académico y socioemocional (especialmente dirigidos a estudiantes en situación de mayor desventaja), así como orientación vocacional y actividades formativas que fortalezcan el vínculo de los estudiantes con la escuela. Además, es importante reforzar el acompañamiento en las transiciones entre niveles y promover la reinserción educativa mediante programas de segunda oportunidad y modalidades flexibles (Acosta, 2022).

En tercer lugar, abordar el abandono escolar exige intervenir sobre las características estructurales de la oferta educativa. La expansión de la cobertura de la educación secundaria en la región ha ido acompañada de procesos de diversificación que, si bien han permitido ampliar el acceso, en algunos casos han contribuido a profundizar la segmentación educativa en circuitos de distinta calidad. Esto pone de manifiesto una tensión central entre la expansión de la cobertura y reducción de desigualdades en los aprendizajes: avanzar en el acceso no necesariamente se traduce en trayectorias educativas de calidad si persisten desigualdades en la oferta. En este sentido, la segmentación no sólo refleja desigualdades preexistentes, sino que contribuye activamente a reproducirlas, al canalizar a estudiantes de distintos orígenes hacia trayectorias diferenciadas en términos de calidad y oportunidades futuras (Acosta, 2022).

Frente a ello, resulta fundamental avanzar hacia transformaciones en el diseño institucional de los sistemas educativos que permitan reducir la segmentación y garantizar condiciones menos desiguales de escolarización. En línea con la evidencia disponible, esto implica fortalecer estructuras de educación secundaria más integradas y menos jerarquizadas, revisar la organización de orientaciones y especializaciones para evitar trayectorias tempranamente diferenciadas, y promover una mayor articulación entre las distintas modalidades educativas. Asimismo, se requiere asegurar que los sistemas educativos cuenten con condiciones materiales adecuadas (infraestructura, equipamiento y recursos pedagógicos)

y garantizar una distribución territorial equitativa de la oferta educativa. Estas transformaciones deben orientarse a compatibilizar la diversidad de trayectorias con estándares mínimos de calidad para todos los estudiantes (Acosta, 2022).

3. Implementar políticas de inclusión social de grupos desfavorecidos

Las políticas destinadas a abordar las desigualdades en las oportunidades educativas deben tener un enfoque de universalismo sensible a las diferencias, priorizando a aquellos grupos que enfrentan mayores desventajas mediante estrategias diferenciadas. En línea con el enfoque desarrollado en este documento, la exclusión educativa no responde a decisiones individuales, sino que es el resultado de circunstancias exógenas al estudiante que operan de manera simultánea en distintos ámbitos, incluyendo las condiciones socioeconómicas de los hogares, las características de las instituciones educativas y la forma en que se organizan los sistemas educativos.

En este sentido, las desigualdades educativas no se manifiestan únicamente en el diseño institucional de los sistemas escolares, sino también en brechas estructurales que afectan de manera desproporcionada a determinados grupos de población. En América Latina y el Caribe, estas desigualdades se expresan en brechas de género en los resultados educativos, particularmente en áreas CTIM, así como en desigualdades según la condición étnico-racial, territorial y socioeconómica, entre otras. Del mismo nodo, afectan de manera significativa a niñas, niños y adolescentes migrantes y a aquellos con discapacidad, quienes enfrentan barreras adicionales para acceder, permanecer y aprender en el sistema educativo (CEPAL, 2025 y Gajardo, 2026). En este contexto, las políticas de inclusión deben combinar reformas de carácter universal con intervenciones focalizadas orientadas a reducir las barreras específicas que enfrentan los diferentes grupos en desventaja, incorporando las particularidades territoriales en su diseño e implementación.

En la región, los estudiantes de Pueblos Indígenas enfrentan formas persistentes de exclusión y desigualdad tanto en el acceso como en la progresión educativa, situación que se ve particularmente agudizada en contextos de ruralidad y pobreza debido a factores socioeconómicos y culturales (Gajardo, 2026). La evidencia destaca la necesidad de fortalecer la oferta educativa en territorios indígenas mediante el mejoramiento de la infraestructura, la conectividad digital, la formación y retención de docentes bilingües con enfoque intercultural, así como el desarrollo de programas educativos pertinentes a las realidades locales y modalidades flexibles en contextos de alta dispersión territorial (CEPAL, 2025).

La educación intercultural bilingüe constituye un ejemplo relevante de estrategias multidimensionales orientadas a abordar estos desafíos. La evidencia muestra que los estudiantes que reciben educación en su lengua materna tienden a obtener mejores resultados de aprendizaje y niveles de alfabetización (Global Campaign for Education, 2013). No obstante, su efectividad depende de condiciones de implementación que siguen siendo desiguales en la región, entre ellas la disponibilidad de currículos culturalmente pertinentes, materiales educativos adecuados y suficientes, así como la formación, asignación y retención de docentes capacitados para este enfoque (Corbetta et al., 2018). Asimismo, experiencias documentadas en la región muestran que la EIB puede contribuir a mejorar la permanencia y progresión educativa cuando se implementa de manera integral y sostenida.

Además, en algunos países, las becas específicamente dirigidas a estudiantes afrodescendientes y pertenecientes a Pueblos Indígenas han logrado reducir brechas en años de escolaridad y resultados de aprendizaje (Lucas et al., 2025; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2024; Holz et al., 2022). Estas políticas resultan más efectivas cuando se articulan con mejoras en la calidad de la oferta educativa y con estrategias más amplias de inclusión social.

Las políticas de inclusión también deben considerar estrategias pedagógicas que respondan a la heterogeneidad de los estudiantes en el aula. Dado que no todos los estudiantes de un mismo curso cuentan con el mismo nivel de conocimientos y capacidades, la reducción de las brechas de aprendizaje requiere enfoques centrados en la enseñanza al nivel adecuado y en la personalización de los procesos de aprendizaje. En este sentido, la educación digital y, en particular, los modelos de educación híbrida pueden

contribuir a mejorar los aprendizajes mediante enfoques centrados en los estudiantes, permitiendo que estos avancen a su propio ritmo y de acuerdo con sus necesidades específicas. Además, estas modalidades pueden favorecer trayectorias educativas más flexibles, lo que resulta particularmente relevante para estudiantes con discapacidad o que viven en zonas remotas (Huepe, Palma y Trucco, 2022). No obstante, para que la incorporación de tecnologías sea efectiva, es fundamental fortalecer la formación docente y asegurar condiciones habilitantes como el acceso a conectividad de calidad y dispositivos adecuados (Palma, 2024).

Por último, para abordar las brechas de género en los resultados educativos, particularmente en las áreas CTIM, resulta fundamental transversalizar la perspectiva de género en las políticas educativas. Esto implica, entre otras acciones, revisar los currículos y materiales educativos para eliminar sesgos de género, promover referentes femeninos en estas disciplinas, fortalecer las expectativas académicas hacia niñas y adolescentes, y desarrollar estrategias pedagógicas que fomenten su participación y permanencia en estas áreas. Asimismo, es necesario abordar factores estructurales que afectan de manera desproporcionada las trayectorias educativas de las mujeres, como la sobrecarga de trabajo de cuidados, el embarazo adolescente y las uniones tempranas, mediante políticas que articulen el sistema educativo con los sistemas de protección social y de cuidados (CEPAL, 2025).

4. Priorizar el desarrollo de competencias en el currículo

Como se destaca a lo largo de este documento, el desafío de la región no consiste únicamente en ampliar los años de escolaridad, sino en avanzar simultáneamente en la calidad de los aprendizajes y en la reducción de sus desigualdades. En este sentido, el desarrollo de competencias cognitivas, socioemocionales y digitales constituye un componente central para reducir las brechas de aprendizaje asociadas a las condiciones de origen de los estudiantes y fortalecer sus trayectorias educativas. En este contexto, la priorización curricular se considera una medida a evaluar para la mejora de los aprendizajes, en tanto permite abordar menos contenido en mayor profundidad, y favorece la comprensión y la construcción de aprendizajes significativos (Huepe, Palma y Trucco, 2024).

A pesar de la existencia de una narrativa internacional que destaca la importancia de desarrollar competencias en el ámbito educativo y de su creciente incorporación en la legislación nacional de varios países de la región, la implementación de modelos educativos centrados en competencias sigue siendo una práctica en consolidación, que requiere una mayor articulación entre las políticas educativas, curriculares y de evaluación (CEPAL/ y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [OEI], 2020). Este desafío es particularmente relevante en relación con el desarrollo de competencias cognitivas, tanto fundamentales (como matemáticas y lectura) como más complejas, vinculadas al pensamiento crítico, la resolución de problemas y la capacidad de aprender a lo largo de la vida. Esta brecha entre el diseño curricular y su implementación efectiva se agudiza en contextos de alta desigualdad, donde los estudiantes en situación de mayor desventaja enfrentan menores oportunidades de desarrollar estas competencias.

En un contexto de transformaciones aceleradas del mercado laboral, avanzar hacia una educación más pertinente implica garantizar la adquisición de estas competencias y fortalecer su vínculo con las demandas actuales y futuras del mundo del trabajo. Esto requiere fortalecer los vínculos entre los sistemas educativos y el entorno productivo, así como promover enfoques pedagógicos que integren de manera efectiva el desarrollo de habilidades cognitivas, socioemocionales y digitales.

La evidencia ha demostrado la importancia de las competencias socioemocionales, como la motivación, la persistencia y la curiosidad, no sólo para el desarrollo integral de los estudiantes, sino también para mejorar los resultados de aprendizaje (OCDE, 2023b, 2024b) y luego su inserción laboral. Además de su incorporación en los marcos curriculares, su desarrollo requiere prácticas pedagógicas concretas, lo que implica fortalecer la formación inicial y continua de los docentes para, entre otras cosas, transformar el énfasis de la enseñanza (formar en docencia y no sólo en disciplina), y reforzar su formación psicosocial y aquella vinculada con los derechos de niñas, niños y adolescentes, las culturas juveniles y la prevención de las violencias, entre otros ámbitos relevantes (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

De manera similar, la incorporación del desarrollo de competencias digitales en los currículos educativos requiere, por una parte, adoptar marcos de referencia comunes que orienten la definición de estándares de aprendizaje, así como la enseñanza y evaluación de estas habilidades en los distintos niveles educativos y, por otra, fortalecer la formación inicial y continua de los docentes. Además, los currículos deben incorporar contenidos vinculados al uso responsable de tecnologías, la prevención de riesgos y el comportamiento ético en entornos digitales. Del mismo modo, es fundamental que incorporen mecanismos ágiles de actualización, que permitan adaptarlos a los rápidos cambios tecnológicos y evitar los rezagos que históricamente han mantenido contenidos educativos desfasados respecto a la velocidad del avance tecnológico (Herrera, Huepe y Trucco, 2025).

Avanzar hacia currículos orientados al desarrollo de competencias no solamente contribuye a mejorar los resultados de aprendizaje, sino que constituye una herramienta clave para reducir las desigualdades educativas, en la medida en que permite ampliar las oportunidades efectivas de aprendizaje para todos los estudiantes.

5. Fortalecer el rol de los docentes

Los docentes cumplen un rol central en los sistemas educativos, y fortalecer su profesión constituye una condición habilitante para el éxito de cualquier política orientada a reducir la desigualdad de oportunidades educativas. Sin embargo, las carencias educativas suelen concentrarse en territorios donde también se observan menores capacidades docentes, mientras que los docentes más experimentados y las prácticas de enseñanza más efectivas tienden a concentrarse en escuelas socioeconómicamente más favorecidas, reflejando desigualdades en la distribución de oportunidades educativas (Lone et al., 2025; OCDE, 2022). Esta distribución desigual de docentes y prácticas pedagógicas contribuye a reproducir las desigualdades de origen de los estudiantes, al limitar las oportunidades de aprendizaje de quienes se encuentran en contextos más desfavorecidos.

La evidencia muestra que los docentes y sus prácticas pedagógicas son uno de los factores más determinantes que las escuelas pueden movilizar para mejorar las habilidades cognitivas y socioemocionales de los estudiantes y, al mismo tiempo, el factor escolar más importante susceptible de ser influido por la política pública (OCDE, 2005, 2022). En este sentido, avanzar en políticas que fortalezcan su formación inicial y continua, sus condiciones laborales, su desarrollo profesional y su reconocimiento social resulta fundamental para mejorar la calidad de los sistemas educativos y reducir las desigualdades en los aprendizajes.

En particular, un ámbito estratégico es ampliar las oportunidades de desarrollo profesional docente en el uso pedagógico de las tecnologías digitales, incluyendo criterios de evaluación crítica, comprensión de los alcances y límites de la inteligencia artificial y estrategias para mitigar sesgos y riesgos asociados a su uso. También es necesario asegurar que los docentes cuenten con el tiempo, los incentivos y el apoyo institucional necesarios para integrar estas herramientas de manera efectiva en sus prácticas pedagógicas y en los procesos de enseñanza y aprendizaje (Herrera, Huepe y Trucco, 2025).

Entre las estrategias destinadas a promover la atracción, el desarrollo y la retención de docentes, los programas de inducción y mentoría han ido adquiriendo creciente relevancia en la región. Estos programas han sido adoptados progresivamente a partir de la evidencia internacional que muestra su efectividad para mejorar las prácticas docentes y los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Elacqua et al., 2018). En el caso de los modelos de mentoría horizontal, estos permiten además un intercambio bidireccional de conocimientos y habilidades entre docentes mentores y principiantes, incluyendo la actualización de contenidos y el uso de tecnologías digitales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2023). En general, la evidencia sugiere que la colaboración entre docentes contribuye a fortalecer las prácticas pedagógicas y el uso de tecnologías en las escuelas (OCDE, 2022).

Este tipo de iniciativas deben complementarse con estrategias sistémicas más amplias (OCDE, 2022). Un paso fundamental consiste en establecer mecanismos efectivos de monitoreo y proyección de la fuerza laboral docente que permitan anticipar déficits o excedentes de personal. En contextos de escasez

docente, algunas estrategias incluyen programas de becas, subsidios o préstamos para la formación docente, incentivos financieros para trabajar en determinadas regiones geográficas y campañas de reclutamiento (OCDE, 2019). En contextos donde la movilidad laboral docente es limitada, pueden implementarse estrategias de formación local de docentes. En situaciones de sobreoferta, las respuestas pueden incluir la redistribución del personal, la reasignación de funciones o el ajuste de roles al interior del sistema educativo (OCDE, 2019).

Para reducir las desigualdades en la distribución de los docentes, es necesario asegurar que todos los estudiantes, independientemente de su origen socioeconómico o territorio, tengan acceso a docentes eficaces. Esto puede requerir incentivos específicos para que los docentes trabajen en escuelas con mayores necesidades educativas, así como apoyo adicional para quienes ejercen en contextos escolares más desafiantes (OCDE, 2022). En este sentido, la asignación de docentes a escuelas y estudiantes debe considerar explícitamente las desigualdades existentes. Los sistemas de financiamiento educativo también constituyen un factor clave para garantizar una distribución más equilibrada del personal docente, especialmente cuando combinan financiamiento regular con mecanismos de asignación focalizada a través de fórmulas diseñadas para ser eficientes, sostenibles y transparentes (OCDE, 2019).

6. Asegurar la sostenibilidad financiera de la educación y fortalecer las capacidades institucionales de los sistemas educativos

Asegurar la sostenibilidad financiera de la educación y fortalecer las capacidades institucionales de los sistemas educativos constituyen condiciones indispensables para implementar y sostener en el tiempo políticas orientadas a ampliar la cobertura, mejorar los aprendizajes y reducir la desigualdad de oportunidades educativas. Dado que los efectos de las políticas educativas se materializan principalmente en el mediano y largo plazo, resulta fundamental garantizar su continuidad y estabilidad, evitando que cambios en las prioridades fiscales o en los ciclos políticos interrumpan procesos que requieren horizontes prolongados para generar impactos sostenidos.

Como se ha evidenciado a lo largo de este documento, la reducción de la desigualdad educativa en la región requiere avanzar de manera simultánea en múltiples dimensiones. En este sentido, la evidencia muestra que los logros en esta materia no responden a intervenciones aisladas, sino a procesos sostenidos de inversión pública en educación, acompañados por capacidades institucionales que permiten implementar, adaptar y escalar políticas en el tiempo.

La experiencia de los países analizados ilustra con claridad este punto. En Chile, la inversión pública en educación aumentó de manera sostenida durante las últimas décadas, pasando de aproximadamente 2,2% del PIB en 1990 a 3,8% en 2000, 4,2% en 2010 y 5,6% en 2020. Asimismo, su priorización dentro del gasto público total se incrementó significativamente, desde un 13,5% en 1993 a 16,4% en 2000, 17,9% en 2010 y 19,4% en 2020. Este esfuerzo se reflejó también en un aumento sustantivo del gasto por estudiante, que se multiplicó por más de cinco en el mismo período. En el caso del Perú, si bien el proceso es más reciente, también se observa una trayectoria clara de expansión. Tras un período de menor prioridad fiscal, con niveles cercanos al 13,5% del gasto público total a inicios de la década de 2010, el país incrementó sostenidamente la inversión hasta alcanzar alrededor de un 16,0% en 2020. Este aumento fue acompañado por una duplicación de la inversión total en educación y por incrementos significativos en el gasto por estudiante. En relación con el PIB, la inversión en educación pasó de 2,9% en 2010 a 4,3% en 2020.

En conjunto, estos casos muestran que la reducción de las desigualdades educativas requiere no solo políticas pertinentes, sino también esfuerzos sostenidos de financiamiento, acompañados por capacidades estatales que permitan orientar estos recursos hacia la mejora de los aprendizajes y la reducción de brechas.

En este marco, la inversión en educación no debe entenderse como un gasto público más, sino como un componente central de las estrategias de desarrollo social inclusivo. Tal como se ha argumentado en este documento, invertir en educación incide directamente en la productividad, el crecimiento económico,

la movilidad social y la cohesión social, configurándose como un eje fundamental del desarrollo de largo plazo (Huepe, 2024). En este contexto, resulta central comprender que la inversión en educación no debe concebirse como una consecuencia del desarrollo, sino como una condición indispensable para alcanzarlo.

Sin embargo, los niveles de financiamiento educativo en América Latina y el Caribe siguen siendo insuficientes para enfrentar estos desafíos. En 2022, la región destinaba en promedio alrededor del 4,2% del PIB a educación, con una inversión por estudiante significativamente inferior a la observada en países de mayores ingresos, limitando la capacidad de los sistemas educativos para sostener mejoras simultáneas en cobertura y calidad (CEPAL et al., 2025). Asimismo, la región enfrenta rezagos respecto de los compromisos internacionales. La Declaración de Incheon establece como referencia destinar entre un 15% y un 20% del gasto público total a educación; sin embargo, en 21 países de la región este porcentaje disminuyó de 14,1% en 2019 a 12,9% en 2022, ubicándose por debajo de los umbrales comprometidos (CEPAL et al., 2025).

En este contexto, avanzar hacia sistemas educativos capaces de reducir la desigualdad de oportunidades requiere no sólo aumentar la inversión, sino asegurar su estabilidad en el tiempo. La sostenibilidad financiera implica contar con recursos suficientes, estables y previsibles que permitan diseñar e implementar políticas de largo plazo, superando la fragmentación y discontinuidad que han caracterizado históricamente a la región.

Al mismo tiempo, es fundamental que estos recursos se asignen de manera más equitativa y eficiente. En contextos de alta desigualdad estructural, es clave orientar mayores recursos hacia los estudiantes, territorios y establecimientos que enfrentan mayores desventajas. Esto implica avanzar hacia esquemas de financiamiento progresivos que reconozcan explícitamente las diferencias en necesidades educativas (CEPAL et al., 2025). Sin embargo, la evidencia muestra que mayores niveles de gasto no se traducen automáticamente en mejores resultados educativos, lo que refuerza la necesidad de fortalecer los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación, así como la capacidad de los sistemas educativos para utilizar información en la toma de decisiones. Un uso más eficiente de los recursos mejora los resultados y contribuye a su sostenibilidad, al fortalecer la legitimidad del gasto público y la confianza ciudadana.

En este marco, el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema educativo constituye una condición crítica para la implementación efectiva de las políticas. No sólo importa el diseño de las reformas, sino también la capacidad del Estado para implementarlas de manera consistente, coordinada y sostenida en el tiempo, incluyendo la articulación entre niveles de gobierno, la coordinación intersectorial y la adaptación de las políticas a contextos territoriales diversos.

Del mismo modo, avanzar hacia una mayor sostenibilidad del financiamiento educativo requiere ampliar el espacio fiscal y priorizar la educación en el gasto público. Esto implica fortalecer la recaudación tributaria, reducir la evasión y elusión fiscal y consolidar marcos fiscales que permitan sostener las inversiones educativas en el tiempo (CEPAL et al., 2025).

Por último, la sostenibilidad financiera y la capacidad institucional de los sistemas educativos dependen también de la construcción de consensos políticos y sociales amplios que permitan posicionar la educación como una prioridad estratégica del desarrollo. Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y diálogo social resulta clave para asegurar la continuidad de las políticas educativas y sostener los esfuerzos requeridos para reducir las desigualdades educativas en la región.

B. Disminuir las desigualdades educativas para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo

Reducir la desigualdad de oportunidades educativas constituye una condición necesaria para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe. La evidencia presentada en este documento muestra que estas desigualdades no responden a una única dimensión, sino a la interacción entre brechas de cobertura, desigualdades en los aprendizajes y profundas disparidades en las condiciones de origen de los estudiantes, así como en las características de la oferta educativa.

En este contexto, avanzar hacia sistemas educativos más inclusivos requiere adoptar enfoques integrales que aborden simultáneamente estas dimensiones, mediante intervenciones articuladas a lo largo del ciclo educativo que combinen políticas universales con estrategias focalizadas en los grupos en situación de mayor desventaja, en el marco de un enfoque de universalismo sensible a las diferencias.

El Índice Bidimensional de Desigualdad de Oportunidades Educativas (IBE) constituye una herramienta relevante para el análisis y monitoreo de estas dinámicas, al permitir capturar la naturaleza interrelacionada de las desigualdades en cobertura y calidad. Su uso, en complemento con otros indicadores desagregados, puede contribuir a orientar de manera más efectiva el diseño de políticas públicas, priorizando aquellas intervenciones que logran avances simultáneos en ambas dimensiones.

La evidencia analizada también muestra que los avances sostenidos en la reducción de la desigualdad educativa requieren políticas que no sólo aborden el sistema educativo, sino que se articulen con otros ámbitos de política pública. En este sentido, la intersectorialidad resulta clave, ya que las trayectorias educativas están condicionadas por factores asociados a la protección social, la salud, la nutrición y las condiciones materiales de vida de los hogares.

Asimismo, uno de los principales hallazgos de este documento es que estas políticas sólo pueden desplegar su potencial si se sustentan en condiciones estructurales adecuadas, en particular en términos de financiamiento y capacidades institucionales. Sin estas condiciones, las intervenciones tienden a fragmentarse, limitar su alcance o perder efectividad en el tiempo.

En última instancia, avanzar hacia sistemas educativos que reduzcan la desigualdad de oportunidades no es únicamente un desafío sectorial, sino una condición indispensable para transformar los modelos de desarrollo de la región. Tal como ha diagnosticado la CEPAL, América Latina y el Caribe enfrenta una crisis del desarrollo caracterizada por tres trampas que limitan su progreso: una trampa de baja capacidad para crecer; una trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social; y una trampa de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024).

En este contexto, la educación, y en particular el acceso amplio a una educación de calidad y a la formación técnico-profesional, constituye una transformación indispensable para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Al incidir directamente en las oportunidades de las personas, en la movilidad social y en la cohesión social, la educación se posiciona como un eje central para abordar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, al tiempo que contribuye a fortalecer las capacidades productivas y las capacidades institucionales de la región (CEPAL, 2024).

Por ello, resulta fundamental reconocer que invertir en educación para cerrar las brechas de cobertura y calidad es una decisión política estratégica. No se trata de una consecuencia del desarrollo, sino de una de sus condiciones fundamentales.

Bibliografía

- Acosta, F. (2022). Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/106/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Agencia de Calidad de la Educación. (2015). Reporte de Calidad: Evolución de los Indicadores de Calidad de la Educación en Chile. https://archivos.agenciaeducacion.cl/Estudio_Reporte_de_calidad.pdf
- Agüero, J. M. (2016). Evaluación de impacto de la Jornada Escolar Completa. 1-74. Universidad de Connecticut: <https://grade.org.pe/en/publicaciones/evaluacion-de-impacto-de-la-jornada-escolar-completa/>
- Alderman, H., Behrman, J. R., Glewwe, P., Fernald, L., y Walker, S. (2017). Evidence of Impact of Interventions on Growth and Development during Early and Middle Childhood. Washington DC: Banco Mundial.
- Alvarado, B. M. (2013). Peru: Intercultural bilingual education program for better performance in schools: The case of the indigenous children of the Amazon (Documento de discusión N.º 13-13). Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.
- Appadurai, A. (2004). The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition. En V. Rao & M. Walton (eds.), *Culture and Public Action*. Stanford University Press.
- Arzola G., M. P. (2011). Impacto de la Jornada Escolar Completa en la Evolución del SIMCE (No. 132; Serie Informe Social). Instituto Libertad y Desarrollo. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/4325>
- Balarin, M. y Saavedra, M. (2023). Reforming Education in the Context of Weak States: The Political Economy of Education Reforms in Peru 1995-2020. <https://riseprogramme.org/publications/reforming-education-context-weak-states-political-economy-education-reforms-peru-1995>
- Balladares, J., y Kankaraš, M. (2020). Attendance in early childhood education and care programmes and academic proficiencies at age 15. OECD Education Working Papers, No. 214. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f16c7ae5-en>
- Banco Mundial. (2015). Indigenous Latin America in the Twenty-First Century. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/145891467991974540/pdf/Indigenous-Latin-America-in-the-twenty-first-century-the-first-decade.pdf>
- Banco Mundial. (2019). Chile's 10-year experience with a comprehensive early childhood development system. Presentación, Dushanbe.
- Banco Mundial. (2025). Población rural (% de la población total) - Perú, América Latina y el Caribe, México, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay (SP.RUR.TOTL.ZS) [Conjunto de datos]. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=PE-ZJ-MX-CL-CO-CR-UY>
- Bassi, M., y Urzúa, S. (2010). Educación en Chile: El desafío está en la calidad. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0010287>

- Bellei, C. (2009). Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile. *Economics of Education Review*, 28(5), 629–640. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.01.008>
- Bellei, C., y Muñoz, G. (2021). Models of regulation, education policies, and changes in the education system: A long-term analysis of the Chilean case. *Journal of Educational Change*, 24, 49–76.
- Berlinski, S., Galiani, S. y Manacorda, M. (2008). Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles. *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 92(5-6), pages 1416-1440, June.
- Berthelon, M., Kruger, D., Lauer, C., Tiberti, L., y Zamora, C. (2024). Longer school schedules, childcare and the quality of mothers' employment. *Economic Policy*, 39(120), 817–846. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiae037>
- Bourdieu, P. (1977). Cultural Reproduction and Social Reproduction. In J. Karabel, y A. H. Halsey (Eds.), *Power and Ideology in Education* (pg. 487-511). New York: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1986). *The Forms of Capital*. En J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood.
- Bruns, B., Schneider, B. R., y Saavedra, J. (2023). The Politics of Transforming Education in Peru: 2007-2020. Research on Improving Systems of Education (RISE). https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-WP_2023/135
- Burga, R. (2022). Bilingual education at scale: Evidence from Peru (Job market paper). Documento inédito. Disponible en: <https://ramiroburga.netlify.app/files/JobMarketPaper.pdf>
- Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). (s.f.). *Asignaciones de la carrera docente*. Ministerio de Educación, Chile.
- Chakravarty, S. R. (2001). The Variance as a Subgroup Decomposable Measure of Inequality. *Social Indicators Research*, 53(1), 79–95.
- Clarke, D., Cortés, G. y Vergara, D. (2020). Growing together: assessing equity and efficiency in a prenatal health program. *Journal of Population Economics*, pp. 1–74.
- Claus, A., Finocchio, S., y Montoya Serrano, M. (2021). Revisión literatura mundial y buenas prácticas de formación integral. United Nations Development Programme Colombia. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380529>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina (LC/G.2690(MDS.1/2)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Panorama Social de América Latina 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible (LC/PUB.2022/15-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *La igualdad de género y la autonomía de las mujeres y las niñas en la era digital: aportes de la educación y la transformación digital en América Latina y el Caribe* (LC/MDM.64/DDR/1/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas. (LC/SES.40/4).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2025. (LC/PUB.2025/23-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020), Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2025). *Sostenibilidad financiera, equidad y eficiencia de la inversión educativa como requisitos habilitantes para la transformación educativa en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2025/59).
- Congreso de la República del Perú. (2025). Educación bilingüe intercultural en el Perú. Dirección General Parlamentaria, Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2024). *Evaluación de impacto del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*.

- Corbetta, S., Bonetti, C., Bustamante, F., y Vergara, A. (2018). Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Cortázar, G. (2015). The impact of Chile Crece Contigo on early childhood outcomes. *Journal of Economic Behavior & Organization*.
- Deininger, K. (2003). Does cost of schooling affect enrollment by the poor? Universal primary education in Uganda. *Economics of Education Review*. Volume 22, Issue 3, June, pp. 291-305.
- Díaz, D. y Morales, M. (2011). La reciprocidad en la parentalidad y rendimiento académico en adolescentes. Uaricha. *Revista de Psicología*, 8(16), 25-35.
- DiMaggio, P. (1982). Cultural Capital and School Success: The Impact of Status Culture Participation on the Grades of U.S. high School Students. *American Sociological Review*, 47, 189-201. <http://dx.doi.org/10.2307/2094962>
- Duarte, J., Bos, M. S., y Moreno, M. (2010). Inequidad en los aprendizajes escolares en América Latina: Análisis multinivel del SERCE según la condición socioeconómica de los estudiantes (IDB Working Paper Series, No. 180). Inter-American Development Bank.
- Elacqua, G., Hincapie, D., Vegas, E., y Alfonso, M. (2018). Profesión: Profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?. <https://doi.org/10.18235/0001172>
- Elacqua, G., Iribarren, M. L., y Santos Morales, H. (2018). Private Schooling in Latin America: Trends and Public Policies. <https://doi.org/10.18235/0001394>
- Fernández, R., Pagés, C., Székely, M., y Acevedo, I. (2024). Education Inequalities in Latin America and the Caribbean (NBER Working Paper No. 32126), <https://doi.org/10.2139/ssrn.4716691>
- Ferreira, F. H. G. y Gignoux, J. (2014). The measurement of educational inequality: achievement and opportunity. *The World Bank Economic Review*, 28(2), 210–246. <https://hdl.handle.net/10986/23539>
- Fields, G. S. (2003). Accounting for income inequality and its change: a new method, with application to the distribution of earnings in the United States. *Research in Labor Economics* (pg. 1-38). Emerald (MCB UP). [https://doi.org/10.1016/S0147-9121\(03\)22001-X](https://doi.org/10.1016/S0147-9121(03)22001-X)
- Filmer, D. y Schady, N. (2009). School enrollment, selection and test scores. Washington, DC: World Bank, Policy Research Working Paper No. 4998.
- Frankema, E. (2009). The Expansion of Mass Education in Twentieth Century Latin America: A Global Comparative Perspective. *Revista de historia económica*. Volume 27, Issue 3, pp. 359–396.
- Gajardo, M. (2026). Educación 2030. La cuenta regresiva de las metas de desarrollo educativo en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo. Febrero 2026. FLACSO-Chile. 68 págs.
- Gamberini, C., Della Nina Gambi, G., y Vinacur, T. (2025). Extended School Day Policies. Why, When and How? Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0013641>
- Gamboa, L. F. y Waltenberg, F. D. (2015). Measuring inequality of opportunity in education by combining information on coverage and achievement in PISA. *Educational Assessment*, 20(4), 320–337. <https://doi.org/10.1080/10627197.2015.1093926>
- García Marín, A. (2006). Evaluación del impacto de la jornada escolar completa. Universidad de Chile.
- Gertler, P., Heckman, J., Pinto, R., Zanolini, A., Vermeersch, C., Walker, S., Chang, S. y Grantham-McGregor, S. (2014). "Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica". *Science*; 344(6187): p. 998-1001.
- Global Campaign for Education (2013). Mother-tongue Education: Policy Lessons for Quality and Inclusion. Johannesburg, South Africa, Global Campaign for Education. (Policy Brief.)
- González, P. (2016). "Políticas públicas de Desarrollo Infantil Temprano en el Perú: El caso de las intervenciones efectivas con familia". Tesis para optar al grado de magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- González, P., Fernández-Vergara, A. E., Rojas, G., y Vilugrón, L. (2023). The Political Economy of Regulation: Chile's Educational Reforms since the Return of Democracy. *Research on Improving Systems of Education (RISE)*. <https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-2023/PE12>
- Heckman, J.J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, Jun 30;312(5782):1900-2.
- Heckman, J. y Masterov, D. (2007). "The Productivity Argument for Investing in Young Children". *Review of Agricultural Economics, American Agricultural Economics Association*, vol. 29(3), p. 446-493.

- Herrera, P., Huepe, M. y Trucco, D. (2025). Educación y desarrollo de competencias digitales en América Latina y el Caribe, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Holz, R., Huepe, M. y Rangel, M. (2022). El futuro del trabajo y la población afrodescendiente en América Latina en el marco del COVID-19 y la recuperación transformadora con igualdad. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/81). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Huepe, M. (2024). El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Fundación Ford y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Huepe, M., Palma, A. y Trucco, D. (2022). Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe, *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hynsjö, M. (2014). The importance of education for economic growth (Essay contest paper). Federal Reserve Bank of Minneapolis. <https://www.minneapolisfed.org/-/media/files/mea/contest/2014papers/hynsjö.pdf>
- Hynsjö, D., y Damon, A. (2016). Bilingual education in Peru: Evidence on how Quechua-medium education affects indigenous children's academic achievement. *Economics of Education Review*, 53, 116–132. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2016.05.006>
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [IIPE UNESCO]. (s.f.). Perfil de país: Perú. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). <https://siteal.iiep.unesco.org/pais/peru>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2024). Al 2024 la población peruana proyectada alcanza los 34 millones de habitantes. <https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/987317-al-2024-la-poblacion-peruana-proyectada-alcanza-los-34-millones-de-habitantes>
- Judijanto, L. y Aslan, A. (2025). Addressing disparities in multisectoral education: Learning from an international literature review. *Indonesian Journal of Education (INJOE)*, 4(2), 110-116. <https://felifa.net/index.php/INJOE/article/view/265>
- Lareau, A. (2011). *Unequal Childhoods: Race, Class and Family Life* (2ª ed.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Le Nestour, A., Moscoviz, L. y Sandefur, J. (2022). *The Long-Run Decline of Education Quality in the Developing World*. Center for Global Development.
- Ley 19.532. (1997). Crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación. Ministerio de Educación. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=76753>
- Ley 20.903. (2016). Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica Otras Normas. Ministerio de Educación. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1087343>
- Ley 21.625. (2023). Establece Sistema Único de Evaluación Docente. Ministerio de Educación. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1197193>
- Lone, M.A., Anosh, M., Ahmed, F., y Shazib, D. (2025). *The Role of Public Policy in Reducing Educational Inequality: Challenges and Opportunities*. *The Critical Review of Social Sciences Studies*, 3(4), 247-261. <https://doi.org/10.59075/jg330x89>
- Lucas, A. M., McEwan, P. J. y Torres Irribarra, D. (2025). Seminario Beca Indígena: Una Política Exitosa de Reducción de la Desigualdad Étnica en Chile [Video]. Centro de Políticas Públicas UC. <https://politicaspublicas.uc.cl/evento/seminario-beca-indigena-una-politica-exitosa-de-reduccion-de-la-desigualdad-etnica-en-chile>
- Lyche, C. (2010), Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving, *OECD Education Working Papers*, No. 53, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5km4m2t59cmmr-en>
- Marrero, G. A., Palomino, J. C., y Sicilia, G. (2023). Inequality of opportunity in educational achievement in Western Europe: contributors and channels. *The Journal of Economic Inequality*, 22(2), 383–410. <https://doi.org/10.1007/s10888-023-09595-5>
- Marteletto, L., y Andrade, F. (2013). The Educational Achievement of Brazilian Adolescents. *Sociology of Education*, 87(1), 16-35. <https://doi.org/10.1177/0038040713494223>

- McCoy, D., Yoshikawa, H., Ziol-Guest, K., Duncan, G., Schindler, H., Magnuson, K., Yang, R., Koepf, A. y Shonkoff, J. (2017). Impacts of Early Childhood Education on Medium- and Long-Term Educational Outcomes. *Educ Res.*, Nov;46(8):474-487.
- McKinsey & Company. (2024). Spark & Sustain: How all of the world's school systems can improve learning at scale. <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/spark-and-sustain-how-school-systems-can-improve-learning-at-scale>
- Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC). (1991). *Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE): orientaciones básicas, objetivos y componentes*. Santiago.
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). (2013). Memoria Institucional 2012-2013. MINEDU. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/informes-publicaciones/5657091-memoria-institucional-del-minedu>
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). (2014, 14 de octubre). MINEDU invertirá más de S/ 780 millones en implementación de Jornada Escolar Completa en mil colegios. Nota de prensa.
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). (2015). Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe: Matriz de planificación estratégica. <https://hdl.handle.net/20.500.12799/3791>
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). (2018a). Política sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe. MINEDU. <https://hdl.handle.net/20.500.12799/5960>
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). (2018b). Decreto Supremo N° 013-2018-MINEDU. Aprueba la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales. Diario Oficial El Peruano. https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/decreto_supremo_no_013-2018-minedu._aprueba_la_politica_de_atencion_educativa_para_la_poblacion_de_ambitos_rurales.pdf
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU) (2021a). Evaluación de impacto de la Jornada Escolar Completa, Unidad de seguimiento y planificación, Secretaría de Planificación Estratégica. Lima.
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). (2021b). Informe de Evaluación de Implementación 2020: Política de Atención Educativa para la población de ámbitos rurales. <https://siteal.iiiep.unesco.org/bdnp/2039/politica-atencion-educativa-poblacion-ambitos-rurales-decreto-supremo-013-2018-minedu2018>
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). (2021c). Decreto Supremo N° 008-2021-MIMP. Aprueba la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/1985697-008-2021-mimp>
- Muelle, L. (2016). Factores de riesgo en el bajo desempeño académico y desigualdad social en el Perú según PISA 2012. *Apuntes*, 43 (79), 9-45.
- Muñoz-Najar, A. (2020). Peru: Aprendo en Casa (I Learn at Home). Education continuity stories series. OECD Publishing. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/920061598351759240/pdf/Peru-Aprendo-en-Casa-I-Learn-at-Home.pdf>
- Murnane, R. J., Waldman, M. R., Willett, J. B., Bos, M. S., y Vegas, E. (2017). The consequences of educational voucher reform in Chile (IDB Working Paper Series No. 833). Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/consequences-educational-voucher-reform-chile>
- Näslund-Hadley, E., y Alonzo, H. (2024). Inequality, Education, and Skills in Latin America: Evidence from the Regional Learning Assessment. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0013269>
- National Research Council-US (2001). *Early Childhood Development and Learning: New Knowledge for Policy*. Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington (DC): National Academies Press (US).
- Nores, M. y Barnett, W. (2010). Benefits of early childhood interventions across the world: (Under) Investing in the very young, *Economics of Education Review*, Volume 29 (2) p. 271-282
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe. Evaluación de logros de los estudiantes. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Resumen Ejecutivo.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (s.f.). Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) en Perú.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación. (ED-2021/WS/20). UNESCO: París.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2022). Rural secondary education program "HORIZONTES". <https://www.unesco.org/en/articles/rural-secondary-education-program-horizontes>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2024). How the UNESCO Peru Horizons Programme is transforming rural education in Cusco. <https://www.unesco.org/en/articles/how-unesco-peru-horizons-programme-transforming-rural-education-cusco>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2025). An education that empowers indigenous youth for a sustainable future. <https://www.unesco.org/en/articles/education-empowers-indigenous-youth-sustainable-future>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2004). *Reviews of National Policies for Education: Chile 2004*. Reviews of National Policies for Education, 2004. <https://doi.org/10.1787/9789264106352-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Education and Training Policy, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264018044-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Starting strong IV: Early childhood education and care data country note: Chile* [Nota de país].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017a). *Education in Chile*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264284425-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017b). *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264276116-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/b7aaf050-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). *Mending the Education Divide: Getting Strong Teachers to the Schools That Need Them Most*, TALIS, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/92b75874-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023a). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023b). *PISA 2022 Results (Volume II): Learning During – and From – Disruption*, PISA, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/a97db61c-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024a). *PISA 2022 Technical Report*, PISA, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/01820d6d-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024b). *PISA 2022 Results (Volume III): Creative Minds, Creative Schools*, PISA, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/765ee8c2-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025a). *Quality Early Childhood Education: The Key to Prosperity and Well-Being*, International Summit on the Teaching Profession, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025b). *Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en>
- Palma, A. (2024). Protección social digital: elementos para el análisis, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/97)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Perusia, J. C. y Cardini, A. (2021). Sistemas de alerta temprana en la educación secundaria: prevenir el abandono escolar en la era del COVID-19. *Documento de Políticas Públicas*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Portocarrero, J. (2023). Evolución del Gasto Público en Educación en el Perú 2015-2021. <https://redclade.org/publicaciones/evolucion-del-gasto-en-educacion-en-el-peru-2015-2021/>
- Posso, A. (2023). Bilingual education and child labor: Lessons from Peru. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 212, 840–872. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2023.06.010>
- Pritchett, L. (2025). Addressing the learning crisis: an emergent consensus. In T. Besley, I. Bucelli, y A. Velasco (Eds.), *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century* (pg. 391–432). LSE Press. <https://doi.org/10.31389/lsepress.tlc.l>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2023). *Evaluación del Sistema de Apoyo Formativo y del Sistema de Reconocimiento y Promoción de la Ley 20.903*. <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/informe-final-evaluacion-del-sistema-de-apoyo-formativo-y-del-sistema-de-reconocimiento-y-promocion-de-la-ley-20903>

- Puentes Campos, A., y Ramos Yáñez, J. (2015). Incidencia de la Jornada Escolar Completa en el rendimiento de la PSU: ¿inversión ineficiente? [Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/131282>
- Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achával, O. y Acuña, M. (2015). *El futuro es hoy*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Roemer, J. E. (1998). *Equality of Opportunity*. Harvard University Press.
- Rojas, V., Campos, A., Cueto, S., y Sánchez, A. (2024). Interrupción escolar y vulnerabilidad educativa: Datos, estudios y recomendaciones para la educación básica en el Perú (Primera edición). Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-99015-0>
- Rude, B. (2022). Can we grow with our children? The effects of a comprehensive early childhood development program in Chile (Chile Crece Contigo). Munich: Ifo Institute.
- Santos García, R. (coord.) (2024). Enfrentar la desigualdad en la primera infancia: las huellas de la pandemia de COVID-19 en las nuevas generaciones de niñas y niños de América Latina y el Caribe, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL*. (141) (LC/PUB.2023/29-P).
- Sanches Cardoso, T., Vande Rusten, S. y Vial Prieto, J. (2026). What policies strengthen early childhood development? Policy lessons for Latin America and the Caribbean. *Project Documents* (LC/TS.2026/15). Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Sánchez, A. (2019). Impacto de la Jornada Escolar Completa sobre resultados educativos [Ponencia]. Repositorio del Ministerio de Educación. <https://hdl.handle.net/20.500.12799/6767>
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Shonkoff, J., Boyce, W. y McEwen, B. (2009). Neuroscience, Molecular Biology, and the Childhood Roots of Health Disparities: Building a New Framework for Health Promotion and Disease Prevention. *Journal of the American Medical Association*, 301, 2252-2259. <http://dx.doi.org/10.1001/jama.2009.754>
- Shorrocks, A. F. (1982). Inequality Decomposition by Factor Components. *Econometrica*, 50(1), 193-211. <https://doi.org/10.2307/1912537>
- Trapnell, L., y Neira, E. (2004). Situación de la educación intercultural bilingüe en el Perú. Consultoría solicitada por el Banco Mundial y PROEIB-Andes. Lima, Perú. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Situacion%20de%20la%20EBI%20en%20el%20Peru.pdf>
- Trucco, D. (2023). Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL*, 141, 217-231. (LC/PUB.2023/29-P/-*).
- Valenzuela, J. P. (2005). Partial evaluation of a big reform in the Chilean education system: From a half day to a full day schooling [Doctoral dissertation, University of Michigan].
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., Sevilla, A., y Osses, A. (2011). ¿Por qué los jóvenes chilenos mejoraron su competencia lectora en la prueba PISA? In M. de la Cerda (Ed.), *Evidencias para políticas públicas en educación*. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile. https://www.researchgate.net/publication/316193062_Por_que_los_jovenes_chilenos_mejoraron_su_competencia_lectora_en_la_prueba_PISA
- Valenzuela, J. P., Meneses, F., y Allende, C. (2025). Cambios en la segregación del sistema educativo chileno: 20 años de exclusión y reformas de inclusión [Nota técnica]. CIAE; Instituto de Estudios Avanzados en Educación, Universidad de Chile. <https://www.ciae.uchile.cl/biblioteca/documentos/cambios-en-la-segregacion-del-sistema-educativo-chileno-20-anos-de-exclusion-y-reformas-de-inclusion>
- Vicente, I., Pastor, J. M., y Soler, Á. (2021). Improving educational resilience in the OECD countries: Two convergent paths. *Journal of Policy Modeling*, 43(6), 1149-1166. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.09.007>
- Wales, J., Ali, A., y Nicolai, S. (2014). Improvements in the Quality of Basic Education: Chile's Experience. Overseas Development Institute. <https://media.odi.org/documents/9067.pdf>
- Walker, J., Pearce, C., Boe, K., & Lawson, M. (2019). The Power of Education to Fight Inequality: How increasing educational equality and quality is crucial to fighting economic and gender inequality. Oxfam. <https://doi.org/10.21201/2019.4931>
- Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M. R., Espinosa, L. M., Gormley, W. T., Ludwig, J., Magnuson, K. A., & Zaslow, M. J. (2013). *Investing in our future: The evidence base on preschool education*. Society for Research in Child Development & Foundation for Child Development.

Anexo A1

Cuadro A1.1
Variables incorporadas en el vector de circunstancias exógenas

Categoría	Variable	
Nivel socioeconómico del hogar de la o el estudiante	Riqueza del hogar	Posesión de celular (variable dicotómica)
		Posesión de televisión (variable dicotómica)
		Posesión de computadora o <i>tablet</i> (variable dicotómica)
		Posesión de vehículo (variable dicotómica)
	Capital cultural del hogar	Número de libros en casa (variable categórica)
		Posesión de obras de arte (variable dicotómica)
	Ocupación de progenitores	Puntuación más alta entre los progenitores en el Índice Socioeconómico Internacional del Estatus Ocupacional (ISEI), el cual asigna a cada ocupación un puntaje que se calcula mediante el promedio ponderado de medidas estandarizadas de ingresos y educación de las personas que la ejercen. En su escala, el valor mínimo es de 16 (trabajadores no calificados y personal de limpieza) y el máximo es 90 (jueces).
	Educación de la madre	Se construye usando los códigos del International Standard Classification of Education (ISCED), agrupando en 4 categorías: a) sin educación o nivel desconocido; b) educación primaria (ISCED nivel 1); c) educación secundaria baja (ISCED nivel 2), educación secundaria alta o educación postsecundaria no terciaria (ISCED nivel 3 o 4); y d) educación terciaria (ISCED nivel 5).
Característica de la o el estudiante	Sexo	Hombre o mujer (variable dicotómica)
	Idioma del hogar	Variable dicotómica: toma valor de 1 si estudiante habla en el hogar el mismo idioma de la prueba PISA y 0 si es distinto.
	Estatus migratorio	Se considera nativo si estudiante nació en el país de la prueba y al menos un progenitor nació en ese mismo país; o migrante (de primera o segunda generación), en caso contrario (variable dicotómica).
Características de la escuela	Dependencia ^a	Privada o pública (variable dicotómica)
	Localización	Codificada en tres categorías: a) pueblos o pequeñas ciudades (menos de 15.000 habitantes); b) ciudades medianas (entre 15.000 y 100.000 habitantes); y c) grandes ciudades (más de 100.000 habitantes).

Fuente: Elaboración propia.

^a Para aislar la dependencia escolar de las características familiares e individuales, se estiman una regresión MCO que considera la dependencia escolar como variable dependiente explicada por el resto de las circunstancias. A continuación, se obtienen los residuos estimados y estos se utilizan como nueva circunstancia de dependencia en el modelo, ya que ahora captura tan solo la parte de las características de la escuela que no puede atribuirse directamente al origen del estudiante.

Cuadro A1.2
América Latina (11 países): puntajes PISA promedio y según cuartiles extremos
del ISEC en matemáticas y lectura, 2012 y 2022
(En puntos PISA)

A. Puntajes de matemáticas								
País	PISA 2012				PISA 2022			
	Promedio	Cuartil I	Cuartil IV	Brecha C4-C1	Promedio	Cuartil I	Cuartil IV	Brecha C4-C1
Argentina	388,4	354,7	425,1	70,4	377,5	344,8	419,6	74,8
Brasil	388,5	355,0	431,2	76,2	378,7	348,1	425,4	77,3
Chile	422,6	377,5	473,4	95,9	411,7	383,7	452,8	69,1
Colombia	376,5	343,3	415,6	72,3	382,7	351,7	430,2	78,6
Costa Rica ^a	407,0	372,9	448,2	75,3	402,3	372,6	445,0	72,4
El Salvador					343,5	319,6	376,6	56,9
Guatemala					344,2	319,5	379,2	59,7
México	413,3	384,8	444,8	60,0	395,0	369,2	427,6	58,4
Perú	368,1	317,6	420,7	103,2	391,2	350,7	436,7	86,0
Paraguay					337,5	315,0	381,4	66,5
Uruguay	409,3	364,2	467,8	103,5	408,7	371,2	461,8	90,6
B. Puntajes de lectura								
Argentina	396,0	357,9	432,7	74,7	400,7	344,8	419,6	74,8
Brasil	406,5	374,0	444,4	70,5	410,4	348,1	425,4	77,3
Chile	441,4	399,4	485,5	86,0	448,0	383,7	452,9	69,1
Colombia	403,4	365,8	446,2	80,4	408,7	351,7	430,2	78,6
Costa Rica ^a	440,5	372,7	448,3	75,6	426,5	372,6	445,0	72,4
El Salvador					364,9	319,7	376,6	56,9
Guatemala					374,1	319,5	379,2	59,7
México	423,6	391,1	457,0	65,9	415,4	369,2	427,6	58,5
Perú	384,2	327,9	442,6	114,7	408,2	350,7	436,7	86,0
Paraguay					373,2	315,0	381,4	66,4
Uruguay	411,3	370,1	466,1	96,1	430,4	371,2	461,8	90,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe a partir de los datos de PISA de la OCDE, 2012 y 2022.

^a Se presentan resultados PISA 2018 en reemplazo de PISA 2022 en el caso de Costa Rica.

Cuadro A1.3
América Latina (11 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (24 países):
Varianza de resultados de aprendizaje y porcentaje explicado por circunstancias exógenas
en PISA de matemáticas y lectura, 2012 y 2022
(En puntos PISA al cuadrado y porcentajes)

País	2012			2022		
	IO_{FG}	Desigualdad explicada por circunstancias	Desigualdad total	IO_{FG}	Desigualdad explicada por circunstancias	Desigualdad total
Argentina	26,9	1 586,5	5 889,5	23,4	1 294,8	5 538,8
Brasil	28,0	1 713,9	6 116,5	27,8	1 632,1	5 870,3
Chile	30,7	2 003,5	6 520,7	20,2	1 189,0	5 872,5
Colombia	23,9	1 319,9	5 525,9	23,7	1 254,6	5 303,1
Costa Rica	29,8	1 390,4	4 673,2	24,0	1 342,7	5 584,0
Guatemala				21,9	1 036,1	4 723,5
México	15,1	831,0	5 516,2	16,9	813,0	4 815,6
Perú	35,7	2 537,4	7 116,8	22,7	1 378,0	6 069,4
Paraguay				26,9	1 613,1	5 998,4
El Salvador				24,4	862,5	3 531,9
Uruguay	30,5	2 402,1	7 867,3	27,4	1 898,0	6 928,0
América Latina (8 países)	27,6	1 696,6	6 153,3	23,3	1 337,2	5 747,7
América Latina (11 países)				23,6	1 291,1	5 476,0
OCDE	23,6	2 267,3	9 613,1	16,8	1 523,5	9 074,2
B. Considerando resultados de aprendizaje en prueba PISA de lectura						
Argentina	26,0	2 401,9	9 239,8	21,8	1 853,8	8 512,6
Brasil	24,9	1 860,1	7 467,0	22,6	2 256,7	10 003,4
Chile	28,3	1 716,7	6 074,1	16,1	1 397,9	8 700,6
Colombia	24,1	1 687,5	6 992,8	24,2	2 105,6	8 695,2
Costa Rica	26,6	1 471,4	5 536,1	25,0	1 651,5	6 616,0
Guatemala				22,1	1 183,7	5 364,7
México	18,4	1 188,8	6 452,1	20,3	1 446,6	7 111,5
Perú	35,5	3 104,6	8 753,2	21,1	1 751,7	8 303,1
Paraguay				28,7	1 999,5	6 965,4
El Salvador				26,1	1 638,9	6 285,7
Uruguay	29,1	2 664,2	9 160,5	21,6	2 127,3	9 843,6
América Latina (8 países)	26,6	1 984,7	7 459,5	21,6	1 828,4	8 473,3
América Latina (11 países)				22,7	1 781,4	7 854,7
OCDE	25,6	2 347,3	9 155,0	15,0	1 584,2	10 533,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos de PISA de la OCDE, 2012 y 2022.

Nota: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y los 24 países de la OCDE (Australia, Bélgica, Canadá, Suiza, República Checa, Alemania, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Reino Unido, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Corea del Sur, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía) cuentan con datos para 2012 y 2022; mientras que, para Costa Rica, se toman las rondas 2012 y 2018. El Salvador, Guatemala y Paraguay presentan datos de la ronda 2022 y sólo se incorporan en el cálculo del promedio de América Latina de 11 países.

Cuadro A1.4
América Latina (11 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (24 países): contribuciones de circunstancias exógenas a la desigualdad de oportunidades en resultados de aprendizaje (IO_{FG}) según asignatura, 2022
(En porcentajes)

Países	Nivel socioeconómico del hogar de la o el estudiante				Característica de la o el estudiante			Características de la escuela	
	Riqueza del hogar	Capital cultural del hogar	Ocupación de progenitores	Educación de la madre	Sexo	Idioma hogar	Estatus migratorio	Dependencia	Localización
Matemáticas									
Argentina	17,3	29,2	25,2	1,1	3,4	-0,3	6,3	8,2	9,3
Brasil	26,0	34,0	15,2	-0,6	4,2	0,1	1,0	16,0	4,0
Chile	16,9	39,4	25,5	2,0	9,0	0,4	1,1	4,7	0,6
Colombia	28,0	31,6	16,5	4,1	2,5	0,6	2,9	4,6	8,9
Costa Rica	28,3	22,8	22,3	-0,3	5,6	0,8	0,0	13,4	6,4
Guatemala	28,6	17,8	11,8	2,9	4,8	0,0	4,9	8,2	20,5
México	25,4	21,3	10,8	4,9	4,7	4,6	4,6	3,6	19,4
Perú	24,6	11,8	28,2	9,0	3,8	0,5	8,8	8,2	4,8
Paraguay	30,2	15,4	13,2	-1,6	4,0	0,6	17,0	10,1	10,7
El Salvador	15,2	19,1	24,1	6,9	2,1	0,0	0,6	23,1	8,5
Uruguay	14,2	34,2	29,1	3,8	2,9	0,0	1,9	5,9	7,8
América Latina (8 países)	22,6	28,0	21,6	3,0	4,5	0,8	3,3	8,1	7,7
América Latina (11 países)	23,1	25,1	20,2	2,9	4,3	0,7	4,5	9,6	9,2
OCDE	8,4	47,5	26,6	3,6	3,3	1,3	3,2	1,5	4,4
Lectura									
Argentina	19,1	31,1	22,5	1,2	2,2	5,6	-0,3	7,1	11,0
Brasil	26,3	37,2	14,6	-1,7	0,9	2,2	0,1	13,6	6,6
Chile	14,9	44,2	26,1	5,5	0,2	2,0	0,3	3,9	2,1
Colombia	25,6	34,8	16,2	5,4	1,2	1,8	1,0	3,0	10,6
Costa Rica	27,1	18,2	27,1	1,2	3,8	0,4	0,8	13,8	7,4
Guatemala	27,8	16,0	11,3	2,8	1,8	7,3	0,4	7,5	24,7
México	20,8	20,4	12,5	12,3	1,3	3,8	3,0	4,0	21,4
Perú	25,1	11,2	26,9	11,0	1,7	10,3	0,0	6,2	7,3
Paraguay	30,0	14,8	10,5	-2,8	2,6	25,5	0,1	6,8	12,3
El Salvador	13,6	23,0	24,0	5,2	1,7	0,9	0,0	22,4	8,9
Uruguay	13,2	39,0	27,1	2,5	1,6	3,2	0,0	2,0	11,0
América Latina (8 países)	21,5	29,5	21,6	4,7	1,6	3,7	0,6	6,7	9,7
América Latina (11 países)	22,1	26,4	19,9	3,9	1,7	5,7	0,5	8,2	11,2
OCDE	8,3	48,8	21,9	3,1	5,9	1,1	4,5	0,8	5,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos de PISA de la OCDE, 2022.

Nota: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y los 24 países de la OCDE (Australia, Bélgica, Canadá, Suiza, República Checa, Alemania, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Reino Unido, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Corea del Sur, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía) cuentan con datos para 2022; mientras que, para Costa Rica, se presentan resultados utilizando la ronda 2018.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

251. Educación, desigualdad y desarrollo social inclusivo, Daniela Trucco, Mariana Huepe, Javier Muñoz y Alexis Zucker (LC/TS.2026/48), 2026.
250. Desigualdad social multidimensional: avances hacia una propuesta de medición regional, Alberto Arenas de Mesa, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, José Joaquín Prieto y Pablo Herrera (LC/TS.2026/47), 2026.
249. El mundo del trabajo frente a las transformaciones ambientales: desafíos para la inclusión laboral, Valentina Cortínez O'Ryan y Felipe Livert (LC/TS.2026/27), 2026.
248. Keynote lectures on social inequality: Barr, Bourguignon, Ferreira, Foster and Lustig, Alberto Arenas de Mesa, Andrés Espejo and Daniela Huneus (Editors) (LC/TS.2026/18), 2026.
247. La sostenibilidad financiera de los sistemas de salud de América Latina y el Caribe: desafíos para avanzar hacia la cobertura sanitaria universal, María Luisa Marinho, Daniela Sugg y Consuelo Farías (LC/TS.2025/4), 2025.
246. The future of social protection in the midst of a protracted social crisis in Latin America: advancing towards universal, comprehensive, sustainable and resilient systems, Claudia Robles and Raúl Holz (LC/TS.2023/163), 2024.
245. Automatización del trabajo y desafíos para la inclusión laboral en América Latina: estimaciones de riesgo mediante aprendizaje automático ajustadas a la región, Ernesto Espíndola y José Ignacio Suárez (LC/TS.2023/121), 2023.
244. Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible, María Luisa Marinho, Antonia Dahuabe y Alberto Arenas de Mesa (LC/TS.2023/115), 2023.
243. Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe, Mariana Huepe, Amalia Palma y Daniela Trucco (LC/TS.2022/149), 2022.
242. Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política, Carmelo Mesa-Lago (LC/TS.2022/99), 2022.

POLÍTICAS SOCIALES

Números publicados:

- 251 Educación, desigualdad
y desarrollo social inclusivo
*Daniela Trucco, Mariana Huepe, Javier Muñoz
y Alexis Zucker*
- 250 Desigualdad social multidimensional
Avances hacia una propuesta
de medición regional
*Alberto Arenas de Mesa, Andrés Espejo,
Ernesto Espíndola, José Joaquín Prieto
y Pablo Herrera*
- 249 El mundo del trabajo frente
a las transformaciones ambientales
Desafíos para la inclusión laboral
Valentina Cortínez O’Ryan y Felipe Livert



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

Versión digital disponible online



<https://bit.ly/CEPAL2026-48S>