

## Sin educación tampoco hay mejor distribución del ingreso

La educación es también el factor principal para explicar la distribución del ingreso en los países. Y aunque no concordamos con quienes creen que una excesiva desigualdad de ingresos no representa un problema, tampoco coincidimos con aquellos que piensan que es el problema más grave que afecta a Chile. Nos preocupa que cuando las autoridades y otros actores sociales insisten en señalar que la primera prioridad del país es terminar con la desigualdad como el gran desafío que enfrenta Chile estemos perdiendo de vista que aún viven en condiciones de pobreza más 2 millones de compatriotas. Por lo tanto, nuestro principal desafío continúa siendo superar la pobreza.

Desigualdad y pobreza no son lo mismo. El ejemplo más claro es el de Níger que ocupó el último lugar en el ranking 2014 de los 187 países del Índice de Desarrollo Humano elaborado por la ONU. En este país la pobreza afecta al 59,5% de sus 16.601.000 de habitantes, justamente uno de los motivos por los cuales fue elegido nuevamente como el «peor» país del mundo para vivir. Sin embargo, según el mismo informe en Níger el índice de Gini<sup>1</sup> es de 0,31<sup>2</sup>, es decir, es un país mucho menos desigual que Chile, cuyo índice de Gini es de 0,50 (*cf.* OCDE, 2014). Esto demuestra que la desigualdad, por sí sola, es un mal indicador del grado de bienestar social.

La desigualdad refleja la diferencia entre los ingresos más altos y los más bajos, mientras que la pobreza es la carencia de recursos suficientes para satisfacer las necesidades más básicas de alimentación, vivienda, educación, salud y vestuario que sufren las personas. Por lo tanto, para quienes consideramos como centro de nuestra preocupación a la persona humana, es la pobreza lo que más debe preocuparnos.

A pesar de que Chile es el país de la OCDE con más desigualdad de ingresos, según el mismo ranking del Índice de Desarrollo Humano antes citado, nuestro país entre el 2010 y el 2013 avanzó cinco lugares, ubicándose por segunda vez consecutiva entre las 49 naciones catalogadas con un «desarrollo humano muy alto». Estos datos situaron a Chile en el

---

<sup>1</sup> Coeficiente que mide la distribución de ingresos, donde *cero* representa ausencia de desigualdad de ingresos y *uno* la mayor desigualdad posible.

<sup>2</sup> Banco Mundial (2012).

primer lugar de América Latina, superando a Cuba (0,815) y Argentina (0,808), y también sobre el promedio mundial, que llegó a 0,702<sup>3</sup>.

Los chilenos solemos mirar el vaso medio vacío aunque también esté medio lleno. Tal vez por eso no destacamos como se merecía el buen resultado obtenido en el IDH. Tampoco recordamos que, según el mismo informe de la OCDE, Chile es uno de los siete países que más ha reducido la brecha de desigualdad entre el 10% más rico y el 10% más pobre desde el comienzo de la crisis financiera del 2007 (EE. UU., Alemania, Italia y Dinamarca, entre otros 27, aumentaron su desigualdad). Y más importante aun: Chile fue contra la corriente y también logró reducir la pobreza pasando de 11,4% en 2009 a 10,9% en 2011 a diferencia de la mayoría de los países europeos, donde crecieron la pobreza y la desigualdad después de las crisis subprime y europea.

Más aun, gracias a las buenas políticas económicas que potenciaron el empleo y a las políticas sociales que, como el Ingreso Ético Familiar, focalizaron la ayuda del Estado en los más pobres, entre el 2009 y el 2013, 1.700.000<sup>4</sup> chilenos superaron la pobreza, un logro que representa un hito histórico para el país.

Sin embargo, hay un hecho mucho más trascendente que obviamos por querer mantener fija la mirada en la mitad vacía del vaso. En Chile la desigualdad no ha empeorado ni está estancada, al contrario, está disminuyendo porque las generaciones más jóvenes tienen una distribución del ingreso sustancialmente más equitativa que las generaciones más viejas. Y también tienen mayor movilidad social y menor pobreza. A diferencia de los adultos y de la tercera edad que son más desiguales entre sí, las generaciones más jóvenes de la sociedad chilena son mucho más igualitarias. Así lo demuestran los resultados de la última encuesta Casen, pues entre 2009 y 2013 prácticamente todos los indicadores que miden la desigualdad mostraron mejorías. La diferencia en los ingresos del 10% más rico y el 10% más pobre de los chilenos cayó

---

<sup>3</sup> Asimismo, en comparación con América Latina, la OCDE y el mundo, Chile mejoró en mayor proporción su Índice de Desarrollo Humano entre 2010 y 2013. Mientras Chile incrementó su IDH en un 1,7% en dicho período, América Latina subió 0,8% y la OCDE un 0,6%.

<sup>4</sup> Encuesta Casen 2013.

de 25,9 a 21,7 veces en dicho período, siendo el menor valor reportado por la encuesta en su historia.

En pocas palabras, hoy somos más iguales que ayer y mañana seremos más iguales que hoy. Esta es la verdad que se esconde tras la cifra que señala que el coeficiente Gini<sup>5</sup> de Chile es de 0,50. Este número representa un promedio general que, tal como una matrioska<sup>6</sup>, contiene en su interior otros promedios Gini que corresponden a distintas generaciones de chilenos que viven realidades diferentes a la que muestra el índice general. Estas son algunas de las conclusiones más reveladoras de la exhaustiva investigación realizada por el economista Claudio Sapelli, autor del libro *Chile: ¿más equitativo?*

En el referido estudio, el profesor Sapelli muestra cómo la brecha de desigualdad de ingresos entre las generaciones más viejas y jóvenes se genera por los diferentes niveles de educación que ellas tienen. Es así como mientras la generación de entre 55 a 64 años registra un 39% de personas con educación secundaria, los que tienen entre 25 a 34 años alcanzan el 85%, superando incluso el promedio de los países de la OCDE, donde el 80% de los jóvenes tienen educación secundaria. La mayor cantidad de años de escolaridad de los jóvenes explica que tengan ingresos más iguales entre sí.

Por lo anterior, discrepamos de la opinión expresada por el sociólogo Eugenio Tironi e su libro *La lección*<sup>7</sup>, donde afirma que «la educación no es el remedio contra la desigualdad», pues al igual que la mayoría de los chilenos pensamos que la educación es la clave. La clave para que Chile sea un país más justo y desarrollado, un país con más igualdad de oportunidades y menos pobreza. Y aunque las consignas predominantes y de moda repitan, una y otra vez, que en Chile hay que cambiarlo todo porque ya nada sirve, la realidad evidencia con hechos y cifras que Chile

---

<sup>5</sup> Aunque el coeficiente de Gini es uno de los indicadores más utilizados para calcular y expresar las diferencias de ingreso en los países no es el único instrumento que existe para dar cuenta de la desigualdad. También hay que tener en cuenta que se ha criticado a este índice porque no permite abordar o dimensionar en su totalidad y complejidad estas disparidades. Por ejemplo, el Gini no considera las diferencias en el acceso a bienes y servicios fundamentales como la salud y la educación. Asimismo, se concentra en los distintos niveles de ingreso corriente sin considerar el consumo o el capital humano, elementos que pueden ser tanto o más importantes como indicadores del grado de desigualdad.

<sup>6</sup> Muñeca tradicional rusa que contiene en su interior réplicas más pequeñas.

<sup>7</sup> Tironi (2015).

está transitando por un camino que lo lleva a ser un país con más movilidad social y menos desigualdad. Hoy se repiten falsedades en nuestro debate público como la afirmación que dice que la distribución del ingreso se ha deteriorado, lo que no tiene ningún fundamento. El propio INE publicó en diciembre del 2014 la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos, la cual reveló que el Coeficiente de Gini, excluyendo transferencia, pasó de 0,47 el 2010 a 0,44 el 2013, es decir, la desigualdad disminuyó en este período.

## La sabiduría de los chilenos

En nuestro país la mayor parte de nuestra actual fuerza laboral está integrada por trabajadores no calificados que reciben bajos salarios, bastante inferiores a las remuneraciones de los trabajadores que obtuvieron un título profesional universitario o técnico. Esta realidad explica por qué los padres dedican tantos esfuerzos y desvelos por entregarles a sus hijos la mejor educación a su alcance. Frases como «la educación es la mejor herencia que les puedo dejar a mis hijos» o el viejo y consabido consejo paternal «estudia para que seas algo en la vida» expresan con sencillez y autenticidad la motivación que incentiva a las familias a invertir tiempo, energía y dinero en la educación de sus hijos y que no es otra que entregarles las herramientas necesarias para que con ellas y su propio esfuerzo labren el mejor destino posible.

Diversos estudios hechos sobre la relación entre la educación y el nivel de ingresos de las personas y los países les dan la razón a los padres y confirman con datos empíricos la sabiduría que demostraron cuando alentaron durante años los estudios de sus hijos, con la esperanza de que así pudieran acceder a mejores empleos, lograr mayores ingresos y, por tanto, obtener una mejor calidad de vida que la que tuvieron ellos en el pasado. El Estudio Nacional de Opinión Pública realizado en noviembre del 2014 por el CEP ratifica que la mayoría de los chilenos cree que la razón más importante que explica la desigualdad de ingreso en Chile es la mala calidad de la educación.

Desde hace 24 años, el Centro de Estudios Públicos le ha preguntado a los chilenos cuáles son las dos razones más importantes en el éxito económico de las personas, presentándoles una lista de 11 alternativas posibles. En las encuestas de los años 1990, 1995, 2001, 2007, 2008, 2010, 2012, 2013 y 2014 la mayoría de los chilenos ha elegido como las tres

primeras opciones el «nivel educacional alcanzado», la «iniciativa personal» y el «trabajo responsable». Y, desde el año 2001, han coincidido en señalar como la razón más importante al «nivel educacional alcanzado».

Vemos entonces que no solo varios expertos identifican a la educación como un medio para obtener mayores ingresos y palanca de movilidad social sino también la gran mayoría de los chilenos que consideran que la educación y el esfuerzo personal son las claves para surgir en la vida y tener éxito económico. Además, expresan su acuerdo con la existencia de desigualdades de ingreso, siempre que todos los hogares mejoren su calidad de vida.

## El Estado Docente en el papel

Hasta ahora hemos visto que existe una estrecha relación entre educación, ingresos y movilidad social, donde la educación desempeña el rol protagónico como la locomotora que impulsa el movimiento y el desarrollo de los demás factores. Cuando se amplía el acceso a la educación se estimula la movilidad social y aumentan los ingresos, mejorando la distribución de los mismos. Por el contrario, como en una suerte de efecto dominó, cuando se reduce el acceso a la enseñanza también se restringen las oportunidades de obtener mejores remuneraciones y se estanca la movilidad social, empeorando la distribución de los ingresos.

Antes de revisar cómo fue el crecimiento de la cobertura de la educación en nuestro país es importante tener presente que el Estado asumió, temprana y formalmente, la responsabilidad de brindar educación a sus ciudadanos. Así, por ejemplo, la Constitución de 1833 declaraba en su artículo 153 que «La Educación Pública es una atención preferentemente del gobierno. El Congreso formará un plan general de Educación Nacional y el Ministro del despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República». El artículo 154 agregaba «Habrà una Superintendencia de Educación Pública a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad del gobierno». En 1860 se dicta la Ley General de Instrucción Primaria que en su artículo 1° expresó «La instrucción primaria se dará bajo la dirección del Estado» añadiendo después que «será gratuita y

comprenderá a las personas de uno y otro sexo». Luego el artículo 4° agrega «Se establecerán en las poblaciones de cada departamento las escuelas de ambos sexos que fueren necesarias, hasta llegar a la proporción de una escuela elemental de niños y otra de niñas, por cada dos mil habitantes que contuviera la población».

En 1879 se crea el Consejo de Instrucción Pública, encargado de la superintendencia de la educación financiado con fondos del Estado.

Sin embargo, al poco andar empiezan a aparecer los problemas propios de lo que llamamos Estado Docente: incapacidad para cumplir las metas de cobertura, desvío de recursos hacia otros sectores con mayor prioridad política y falta de continuidad de los programas educativos. Así, ya en 1865, el entonces ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Federico Errázuriz, reconocía estos problemas: «Ya que el Estado no puede con sus propios recursos proveer en toda su extensión a las exigencias de la enseñanza, provechoso es que proporcione estímulos y facilidades a los establecimientos de educación dirigidos por particulares».<sup>8</sup>

Y aunque los particulares también contribuyeron a la expansión de la educación, incluso recibiendo el apoyo financiero del Estado, esta participación no tuvo la envergadura necesaria como para cubrir las demandas insatisfechas por la acción del Estado. Ello se debió a una mínima entrega de subvenciones públicas a los sostenedores de escuelas y, asimismo, a un mal diseño estructural en esos aportes y a la incertidumbre de su entrega. Esto último se vio alentado por el hecho de que a principios del siglo XX surgieron ácidas críticas a la educación particular subvencionada, incluso expresadas en términos parecidos a los que hemos escuchado en el debate de los últimos años.

En efecto, en 1906 el defensor del Estado Docente y fundador de la Asociación de Educación Nacional (AEN), Carlos Fernández Peña, decía: «Hoy día ocurre que las escuelas privadas atraen a los niños con dádivas de alimento, objetos del vestir, premios, dinero, etc. Esta es una de las causas del despueblo de ciertas escuelas públicas. [...] Estas mueren, pues y las privadas surgen y surgirán más pero no por la calidad de la educación que suministran, que no puede compararse a la del Estado y que sería sin duda un justo título suyo al mayor aprecio público que ninguna persona

---

<sup>8</sup> Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Anales de la Universidad de Chile, 1865.

honrada sabría negarlos. Este incremento de las escuelas privadas, de cualquier tendencia se alejará después en abono del sistema de subvenciones y de este modo, lógicamente los fondos del Presupuesto de Instrucción Pública irán año tras año pasando a las escuelas privadas y servirán para matar la educación nacional y en todo caso para desviar al Gobierno de la preferente atención que debe prestarle según el precepto constitucional»<sup>9</sup>. Precisamente gran parte de la defensa que hacía Fernández del rol monopolístico del Estado en la enseñanza se basaba en los preceptos legales vigentes en aquella época, algunos de los cuales mencionamos arriba.

Cuatro meses después de esta declaración, la AEN volvió a plantear un argumento similar, aunque esta vez fue más lejos, ya que comparó a los sostenedores de colegios particulares con «negociantes sin aspiraciones de cultura nacional y quizá sin moralidad ni condiciones ni elementos para la enseñanza». Su crítica pretendía desprestigiar un mecanismo de subsidio que atrajera «alumnos hasta asalariadamente, especulando sobre la base de la subvención a tanto por cabeza» y, de ese modo, evitar «el inminente peligro de que la educación particular se convierta en un negocio»<sup>10</sup>. Como es posible apreciar, los argumentos ideológicos que promueven la presencia hegemónica del Estado Docente en la educación no se han renovado mucho desde hace más de un siglo.

¿Por qué fracasó el Estado Docente? En primer lugar, no hay duda que la falta de consensos y acuerdos es uno de los factores que explica el lento avance en la cobertura educacional. Así, durante fines del siglo XIX y comienzos del XX, surgieron dos grandes bandos que dividieron y enfrentaron a los chilenos, especialmente a políticos, intelectuales y clérigos. El eje Iglesia-Estado aún tenía gran peso e influencia y definía dos visiones antagónicas del tipo de sociedad que anhelaban construir unos y otros. El creciente proceso de secularización agudizaba aun más las diferencias entre quienes promovían una educación religiosa y aquellos que deseaban su reemplazo por una de tipo laica. La lucha entre católicos, masones, liberales, radicales y conservadores traspasó el cambio de siglo y significó un desgaste de energías y esfuerzos que se prolongó por demasiado tiempo hasta lograr alcanzar acuerdos mínimos que hicieran

---

<sup>9</sup> Ossa (2007).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

posible avanzar como lo hicieron otros países, tal como lo veremos más adelante.

Otra posible causa del lento crecimiento de la cobertura y la calidad de la educación, especialmente de la enseñanza básica es la manifiesta inequidad, desproporción que existió durante décadas entre el presupuesto destinado por el Estado Docente a los diferentes niveles educativos. Así, por ejemplo, en 1852 el gasto público<sup>11</sup> por alumno de educación media era más de 13 veces superior al de educación básica aunque la matrícula de enseñanza media correspondía a 720 estudiantes y la de básica a 23.503 niños. En 1891 el gasto estatal por estudiante universitario era más de 18 veces superior al destinado a un alumno de educación básica, en circunstancias que, en ese momento, el país tenía 731 jóvenes matriculados en universidades y 122.461 niños en primaria. En 1930 el aporte en dinero del Estado a cada universitario era más de 25 veces superior al gasto por alumno de educación básica. En 1967, aunque solo el 4,97% de los jóvenes estaba en la educación terciaria, el Estado gastaba por cada universitario una suma 28 veces mayor que la destinada a cada alumno de educación básica. Esta inequitativa asignación de recursos estatales se rectifica fuertemente recién a fines de la década de los 80 y en los años 90. Así tenemos que, según el mismo estudio, en 1995 el gasto público por universitario es 1,8 veces el gasto por alumno de educación básica y por alumno de enseñanza media.

A pesar de esta corrección en el gasto por alumno, según un informe de la OCDE, Chile está entre los países que menos invierte en educación básica y secundaria en relación al gasto en educación superior. Sobre este punto un estudio afirma que «por cada peso gastado en educación superior, Chile gasta solamente 1,4 pesos en educación básica y media, mientras que para el promedio de la OCDE las cifras sugieren que por cada peso invertido en educación superior se invierten 2,4 en los niveles básicos y medio» (...). «Esta situación debería generar mayor atención de las políticas públicas. Alinear al país respecto de las tendencias observadas en el mundo, donde se brinda mayor atención presupuestaria a los primeros niveles del proceso de formación, debería ser una prioridad»<sup>12</sup>.

Los antecedentes mencionados nos muestran el otro problema inherente al Estado Docente que se refleja en el trato marcadamente

---

<sup>11</sup> Braun-Llona *et al.* (1998).

<sup>12</sup> Espinoza & Urzúa (2014).



preferente que se le brindó a la educación superior, dejando a miles de niños excluidos de las escuelas. Ocurre que, tal como lo expusieron Stigler<sup>13</sup> y Olson<sup>14</sup>, cuando la mayor parte de los recursos públicos para la educación son administrados y asignados por el Estado se presenta una posibilidad para que los grupos de presión organizados y con intereses en este mismo ámbito operen sobre el gobierno de turno para obtener beneficios y privilegios exclusivos. Por el contrario, cuando la educación no depende enteramente de un Estado Docente sino de un sistema como la Sociedad Docente, se descentraliza y distribuye el poder y, junto con él, los recursos y las oportunidades, permitiendo que todas las personas y grupos, incluso los no influyentes, puedan acceder a ellos de manera mucho más equitativa.

### El Estado Docente en la realidad

A continuación veremos la evolución que tuvo el acceso a la educación en Chile, según la investigación realizada sobre la cobertura de la educación básica, media y superior desde el año 1852 hasta el 2000<sup>15</sup>.

Es muy importante señalar que en este largo período que comprende casi toda nuestra vida republicana el crecimiento de la cobertura de estos niveles de educación fue muy lento, tardío y desigual para la mayoría de los chilenos. Chile demoró más de 100 años en universalizar el acceso a la educación básica<sup>16</sup>. Después de entregar acceso total a la enseñanza primaria, tuvieron que transcurrir siete décadas para masificar la educación secundaria<sup>22</sup> y recién, hace muy pocos años, hemos logrado extender el acceso a la educación superior. Esta situación perjudicó a generaciones de chilenos, limitando seriamente sus horizontes y oportunidades de progreso y afectando negativamente el desarrollo de Chile.

Como lo podemos ver en el siguiente gráfico, en 1852, poco más de 23 mil niños estaban matriculados en educación básica, es decir, la cobertura de este nivel para los niños entre 6 y 14 años ni siquiera llegaba al 10%. Ese mismo año, solo 720 jóvenes entre 15 y 18 años cursaban la educación media, cifra que corresponde una cobertura de 0,62%. Mientras tanto, en la educación superior teníamos 185 alumnos, cifra equivalente a

---

<sup>13</sup> Stigler (1971).

<sup>14</sup> Olson (1965).

<sup>15</sup> Díaz, Lüders & Wagner (2010) y Vergara (2008, 2012).

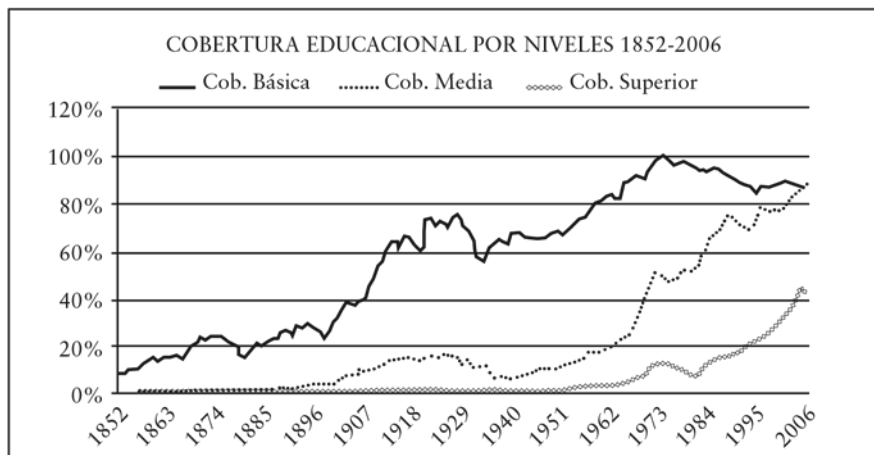
<sup>16</sup> Según Díaz *et al.* (2010) en 1922 la cobertura de educación básica llegó a 90,75%. <sup>22</sup> Según Díaz *et al.* (2010) en 1989 la cobertura de educación media alcanza el 80%.

una cobertura de apenas un 0,09% para los jóvenes entre 19 y 25 años. Como vemos, a cuatro décadas de su nacimiento, el Chile del año 1852 prácticamente no ofrecía oportunidades de educación.

Veamos qué pasa cuando Chile cumple sus primeros 100 años de vida.

En 1910 tenemos casi 335.509 niños matriculados en la educación básica, es decir, alcanzamos una cobertura de 65% aproximadamente. En la educación media contamos con 28.503 alumnos, es decir, cerca de 10,5% de cobertura. Mientras que en la educación superior o terciaria solo existen 1.824 jóvenes estudiando, correspondiente a un exiguo 0,41% de cobertura. Vale decir, al llegar a los 100 años de vida, Chile aún mantiene a casi la mitad de los niños fuera de la enseñanza primaria y a la gran mayoría de los jóvenes sin educación secundaria y superior. Este desolador panorama de la educación, sumado al 60% de analfabetismo de la población, explica las reiteradas críticas que expresaron varios intelectuales de la época del Centenario por la mayoritaria exclusión de los niños y jóvenes del sistema educativo.

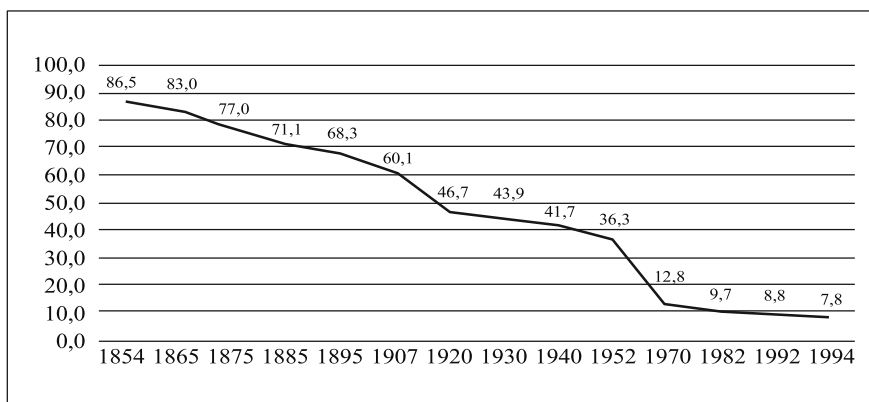
Gráfico 1



Fuente: Gabriela Acharán (2009) y Díaz, Lüders & Wagner, La República en Cifras, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/eliolab>

Gráfico 2

Evolución de las tasas de analfabetismo, 1854-1994



Fuente: elaboración propia a partir de «Economía Chilena 1810-1995: Estadísticas Históricas».

Por otra parte la asistencia de los niños a la escuela significaba que no podrían trabajar y ello representaba un alto costo para sus familias que dejarían de percibir su aporte económico al hogar. Generalmente los niños solo iban a clases durante los meses en que no eran requeridos para colaborar en las labores agrícolas. Además, una vez que alcanzaban cierta edad la abandonaban definitivamente para trabajar en el campo o en la ciudad (cf. Serrano *et al.*, 2012).

La fundación de una escuela no implicaba necesariamente que los niños asistieran a ella (cf. Ponce de León, 2010). A pesar de la importante inversión estatal en el sistema de instrucción primario, los censos de 1853 y 1854 revelaron elevados porcentajes de inasistencia escolar, cercanos al 90% de los niños entre cinco y quince años (cf. Serrano *et al.*, 2012). En 1906 Chile tenía cerca de 2.627 escuelas pero solo tres de cada diez niños estaban matriculados en ellas y solo uno de cada diez asistía a la escuela (cf. Ponce de León, 2010).

El censo de 1907, el primero del siglo XX, verificó nuevamente un elevado porcentaje de analfabetismo entre los niños en edad escolar, cercano al 62%, incluso superior al 60% a nivel nacional (cf. Salas, 2011). Este censo puso de manifiesto que, aunque había crecido el número de escuelas, la mayoría de los niños continuaban fuera de sus aulas dando lugar a un intenso debate nacional sobre la obligatoriedad de la instrucción primaria.

Darío Salas (2011: p. 34), uno de los artífices de la educación primaria obligatoria, abordó con crudeza este problema: «No era la falta de escuelas lo que impedía, tanto en 1910 como en 1916, a más de 20 mil niños de Santiago recibir educación: era sin duda, en parte, la pobreza; pero era

sobre todo la falta de padres que comprendieran las ventajas de la enseñanza, que tuvieran conciencia de sus deberes y a quienes repugnara vender el futuro de sus hijos por la mísera moneda con que podían contribuir al sostén de la familia».

Asimismo, la expansión de la enseñanza fue desigual y no llegó a todo el territorio nacional simultáneamente ni con la misma efectividad. Geográficamente, las escuelas primarias estaban más presentes en los centros urbanos de Santiago, Valparaíso y el norte minero que en los campos donde vivía el 70% de los chilenos. Socialmente, la cobertura también fue dispar pues en 1853 por cada escuela pública de mujeres había 3,2 de hombres y por cada niña matriculada había cuatro niños (*cf. Serrano et al., 2012*).

Una de las razones que se señalan como posible causa de la bajísima matrícula y asistencia escolar es que el Estado no abrió las escuelas en los lugares donde residía la mayor cantidad de personas sino donde eran pedidas por la comunidad, favoreciendo además fuertemente a las ciudades por sobre el campo. Y aunque el Estado fundaba —de manera bastante desordenada— cientos de escuelas, también dejaban de existir otras tantas, por falta de financiamiento, de matrículas o por la inasistencia de alumnos. En suma, la política pública para extender la cobertura educacional fue muy deficiente. Distinta habría sido la realidad si en vez de financiar directamente a los establecimientos escolares se hubiera otorgado un financiamiento relacionado con la asistencia de los niños a clases, ya que esto último, como ocurrió a partir de la década del 80, promueve el esfuerzo de las escuelas para atraer a los estudiantes a sus aulas.

Las autoras de *Historia de la educación en Chile* indican que el sistema educacional de la época era socialmente regresivo pues, aunque el Estado gastó más recursos en la educación primaria, invirtió proporcionalmente menos en los niños vulnerables que en los alumnos secundarios y universitarios.

Un siglo y medio después del nacimiento de Chile, casi en la década de los 60, la educación primaria por fin llega al 100% de los niños. Sin embargo, a pesar de alcanzar esta meta, el promedio de años de escolaridad de la población refleja el pobre y lento crecimiento de nuestra educación, bordeando los 4 años<sup>17</sup>. El avance en el acceso a la educación media

---

<sup>17</sup> Braun-Llona *et al.* (1998).

continúa siendo demasiado lento y tan restringido que apenas alcanza al 23% de los jóvenes. Mientras que el sueño de ser profesional sigue siendo eso, solo un sueño, pues entrar a la universidad era un raro privilegio reservado para la élite y, por tanto, inalcanzable para la gran mayoría de los chilenos. Es así como en 1960 menos del 3% de los jóvenes pudo matricularse en alguna carrera de educación superior.

## El Chile de ayer y el Chile de hoy

Ese era el Chile de mediados del siglo XX, muy diferente al actual donde más de 1 millón de jóvenes se encuentra estudiando en la educación superior, cifra que representa una cobertura de 51,2% de los jóvenes<sup>18</sup>. Y aunque todavía no llegamos al 100% de cobertura en la educación media, hemos alcanzado un promedio de escolaridad que sobrepasa los 10 años. Desde esta perspectiva, el Chile de hoy es mucho más inclusivo, abierto y equitativo pues ofrece mayores oportunidades de movilidad social que el Chile de ayer donde la cuna o el origen social de una persona no solo era determinante para su futuro sino también para el porvenir de sus hijos.

A diferencia de lo que ocurría hace cuarenta o cincuenta años, en el Chile de hoy haber cursado la enseñanza media completa es algo tan normal que casi se da por hecho y estudiar una carrera profesional ya no es un sueño sino una posibilidad que está al alcance de un creciente número de jóvenes.

Nuestra tradicional mala memoria y la falsa creencia de que el Chile de ayer brindaba tantas o incluso más oportunidades educacionales que el Chile de hoy explican la conmoción que causó una información publicada en la prensa en junio del 2013 y que daba cuenta que actualmente casi la mitad de los adultos en Chile no tiene cuarto medio, es decir, más de 5 millones de chilenos. Peor aun, más de 2,2 millones de adultos no completaron su enseñanza básica, lo que equivale al 18,9% de los mayores de 19 años en el país. Y de estos, casi medio millón de personas no recibió ningún tipo de estudios formales, es decir, ni siquiera ingresó a 1° año de educación básica.

---

<sup>18</sup> Según la Encuesta Casen 2013, la cobertura bruta de la educación superior corresponde a un 51,2% y la cobertura neta a 36,7%. La tasa de cobertura bruta se define como el total de personas en la educación superior como porcentaje del total de personas entre 18 y 24 años de edad. La tasa de cobertura neta se define como el porcentaje de personas en educación superior entre 18 y 24 años sobre el total de personas del mismo rango de edad.

Justo cuando en el Chile de hoy —el que gracias a los avances logrados en los últimos 30 años ingresó a la OCDE— se discutía apasionadamente sobre si era o no una urgente necesidad establecer la gratuidad universal de la educación superior aparecía esta información disonante y casi inverosímil —tan poco OCDE— y que, durante unos días, escandalizó a las redes sociales.

¿Qué pasó? Lo que ocurrió es que se nos apareció el fantasma del Chile de ayer, la sombra del país que tardó un siglo y medio en llegar al 100% de cobertura en educación básica. El mismo donde, hasta comienzos de los años 70, tenía «pateando piedras» a casi dos tercios de sus jóvenes<sup>19</sup> entre 15 y 18 años pues estaban excluidos de la educación media.

El Chile de ayer es el país de las generaciones jóvenes que vieron frustradas sus esperanzas por la falta de oportunidades para estudiar —no solo en la universidad— sino también en el liceo. Muchos de esos más de 5 millones de chilenos que fueron noticia el 2013 tuvieron que abandonar sus estudios obligados por la necesidad de trabajar para ayudar al sustento de sus familias. Esos chilenos no se quedaron en el pasado ni en los libros de historia, están hoy con nosotros y forman parte de este Chile. Tal vez muchos ignoran sus historias de expectativas defraudadas porque cuando fueron jóvenes nunca marcharon ni protestaron contra el país que no les dio la oportunidad de estudiar.

Cuando se publicó la referida noticia se encontraron frente a frente dos Chiles opuestos. Por un lado, el Chile de ayer, aquel donde casi la mitad de su población no pudo terminar el colegio y, por otro lado, el Chile de hoy, donde cerca de la mitad de sus jóvenes estudian en la educación superior y casi el 90% de sus niños y adolescentes reciben educación escolar.

## Hijos abandonados

El Chile de ayer no solo tiene el rostro de los chilenos que no pudieron asistir a la escuela o terminar el colegio. También tiene el rostro de los miles de trabajadores no calificados que, precisamente por el hecho de tener menos educación, hoy ganan salarios bajos o muy bajos, teniendo que trabajar en «lo que hay», incluso habiendo sobrepasado su edad de

---

<sup>19</sup> Según Díaz, Lüders & Wagner (2010) en 1973 la cobertura de educación media era de 45,72%.

jubilación, viviendo diariamente la angustia de si acaso les alcanzará la plata hasta fin de mes y bajo la constante amenaza de caer en la pobreza si les sobreviene una enfermedad grave, un accidente o peor aun si quedan cesantes. Chilenos que miran con miedo al futuro porque tienen pocas probabilidades de obtener ingresos laborales más altos y que, por tanto, viven con pocas esperanzas de mejorar sus condiciones de vida. ¡Y esos compatriotas son millones!

Cada vez que alguien se declara —con legítimo orgullo— «hijo de la educación pública» no podemos olvidar que millones de chilenos no tuvieron la oportunidad de estudiar en el Chile de ayer y que, por tanto, son algo así como los «hijos abandonados» por el Estado Docente. Y lamentablemente el Chile de ayer tuvo muchos más «hijos abandonados» por el Estado Docente que «hijos de la educación pública».

Al comparar el rostro del Chile de ayer con el del Chile de hoy, es inevitable encontrar estas y otras diferencias originadas por la falta de igualdad de oportunidades en el Chile de ayer. Hoy, con mucha superficialidad, los promotores del igualitarismo radical olvidan o niegan la realidad que hemos descrito y que condenó a millones de chilenos a la desigualdad. Con un discurso populista levantan la bandera de la justicia social y responsabilizan al actual modelo de economía social de mercado de ser el origen de la desigualdad y la pobreza, en circunstancias que es precisamente este modelo el que ha logrado disminuir la indigencia y las brechas sociales. Recordemos que en 1987<sup>20</sup> el 45,1% de los chilenos vivía en la pobreza y un 17,4% en la extrema pobreza. Hoy, según la Encuesta Casen 2013, la pobreza corresponde a un 7,8% y la extrema pobreza a un 2,5%.

No es casualidad que los mismos que pretenden tapar el sol con un dedo, negando la contundente evidencia de los avances logrados, también postulen que la educación solo se convierte en un derecho social cuando el Estado es su único proveedor. Así buscan reeditar el paradigma históricamente fracasado del Estado Docente, el mismo modelo que nunca pudo ofrecer ni justicia social ni igualdad de oportunidades para superar la pobreza.

¿Qué habría pasado en Chile si la cobertura de la educación escolar y superior hubiese crecido más rápidamente permitiendo un acceso amplio y temprano a la mayoría de sus ciudadanos? ¿Cuál habría sido el impacto

---

<sup>20</sup> Encuesta Casen 1987.

de esa evolución en nuestro desarrollo como nación? ¿Tendríamos los mismos niveles de equidad, prosperidad y pobreza de hoy?

Si miramos a los demás países de América Latina no podremos encontrar la respuesta, pues, en la mayoría de ellos, la evolución de la expansión educativa fue casi tan lenta y tardía como la que tuvo nuestro país. Para responder esta pregunta debemos mirar más lejos y fijarnos en el proceso de masificación de la educación que tuvo lugar en los países desarrollados. Por eso a continuación vamos a comparar la evolución de la cobertura de la educación básica, media y superior entre Chile y Estados Unidos.

¿Por qué Estados Unidos? No se trata de un capricho ni de una elección casual. Aunque Chile y Estados Unidos comenzaron sus vidas como países independientes con apenas tres décadas de diferencia, la nación norteamericana logró transformarse en pocos años en el líder mundial en la generación de capital humano y, junto con ello, en el país que ha liderado la revolución del conocimiento que domina gran parte del mundo hace décadas. Hace más de un siglo el educador Darío Salas entregaba un argumento muy parecido al nuestro a quienes le preguntaron por qué había elegido Estados Unidos, en lugar de algún país europeo, como destino para perfeccionarse como pedagogo: «Para contestar yo pregunto: ¿cuál es el país cuyo conocimiento reportará mayor utilidad a los chilenos? ¿Cuál es el llamado a ejercer mayor influencia en este continente? Los Estados Unidos de Norteamérica, es en ese país donde hay que buscar la escuela completa, la que da conocimientos y habilita para la vida, la que desarrolla armónicamente todas las facultades, la que forma hombres de trabajo e iniciativa, la que forma los mejores ciudadanos. Vamos a estudiar ese pueblo, para quien la libertad y la igualdad no quedan en los códigos, ese país donde la educación de la mujer ha llegado a prominente altura, donde cada cual es capaz de gobernarse a sí mismo y gobernar a los demás [...]. Se ha dicho que fue el maestro alemán el que ganó en Sedán y en Sadowa. Con igual lógica puede afirmarse que ha sido el educador norteamericano el que ha ganado para su patria las mejores victorias del progreso en las ciencias e industrias y en el perfeccionamiento de las instituciones republicanas»<sup>27</sup>.

Darío Salas tuvo mucha razón al ver a Estados Unidos como un país modelo en el desarrollo de su educación, lamentablemente —como lo veremos en las próximas páginas— Chile no pudo o no supo seguir su ejemplo en este vital ámbito.



## Educación básica en Chile: 100 años de retraso

Comencemos por confrontar los datos disponibles en educación básica y veamos cuál era el número de alumnos matriculados en este nivel por cada 10 mil habitantes entre los años 1850 y 1975 en ambos países.

Mientras en 1850 Estados Unidos tenía 1.800 alumnos en educación primaria por cada 10 mil habitantes (*cf.* Easterlin, 1981), Chile en ese mismo año apenas contaba con 173. El año 1900, Estados Unidos alcanza una media de 1.969 estudiantes, mientras Chile llega a los 1.088. Como podemos ver en la Tabla 1, recién en 1930 nuestro país alcanza un promedio de 1.411 alumnos en primaria, *casi la misma cifra que Estados Unidos exhibía 100 años antes* y que correspondía a 1.500 alumnos matriculados en educación básica. En otras palabras, Chile llegó 100 años después que Estados Unidos en materia de cobertura de la educación básica.

Nuestro retraso no solo resulta evidente al compararnos con Estados Unidos. También lo encontramos al cotejar el crecimiento de la cobertura educativa chilena con otras naciones desarrolladas como Gran Bretaña, Francia o Alemania

Tabla 1  
Comparación Chile y EE.UU., tasa matrícula primaria, 1830-1975  
(Por cada 10.000 habitantes)

	1830	1840	1850	1860	1870	1882	1890	1900	1910	1920	1930	1939	1950	1960	1975
EE. UU.	1.500	1.650	1.800	1.751	1.702	1.908	1.985	1.969	1.828						
Chile			173	303	463	385	541	1.088	1.088	1.238	1.411	1.250	1.368	1.689	2.147

Fuente: elaboración M. L., Vergara en base a Easterlin (1981), Díaz *et al.* (2007).

En la Tabla 2 se comparan las cifras de cobertura de la educación básica en Chile (niños entre 6 y 14 años) y Estados Unidos (niños entre 5 y 13 años) durante gran parte del siglo XX. Como podemos observar, ya en 1900 Estados Unidos no solo había alcanzado el 100% de cobertura para el mencionado grupo etario sino que además incluía en este nivel de enseñanza a niños de mayor edad que el rango citado. Es por esta razón que las cifras de cobertura, con excepción del año 1970, exceden el 100%. Esta misma situación se registra en Chile entre 1960 y 1980.

Tabla 2  
Comparación Chile y EE.UU., cobertura educación básica,  
1900-1990.

Año	Chile	EE. UU.
1900	34,96%	106,6%
1910	64,69%	107,1%
1920	74,28%	105,8%
1930	85,18%	105,8%
1940	85,50%	103,6%
1950	90,48%	102,1%
1960	104,16%	101,8%
1970	118,36%	99,8%
1980	112,53%	101,7%
1990	94,26%	106,2%

Fuente: elaboración propia en base a Díaz, Lüders & Wagner, *La República en Cifras*, 2010 y U. S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*: 1999.

Otro estudio que investigó la expansión mundial de la enseñanza primaria<sup>21</sup> entre los años 1870 y 1940 ratifica lo que ya hemos señalado. Si revisamos las tasas de matrícula registradas en Chile (*cf.* Díaz *et al.*, 2010) durante este período veremos que son significativamente más bajas que las obtenidas por la mayoría de los países de Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

### Educación media en Chile: 30 años de retardo

Comparemos ahora la expansión de la cobertura de la educación media entre Chile y Estados Unidos<sup>22</sup> en el período comprendido entre 1900 y 1990. Al comenzar el siglo XX, solo un 4,22% de los jóvenes

<sup>21</sup> Benavot & Riddle (1988).

<sup>22</sup> U. S. Census Bureau (1999).

chilenos entre 15 y 18 años estaba matriculado en la educación secundaria (cf. Díaz *et al.*, 2010), mientras que en Estados Unidos aproximadamente el 10,6% de los jóvenes entre 14 y 17 años se encontraba en el colegio.

Treinta años más tarde, la distancia entre ambos países se amplía dramáticamente. En Chile tenemos un 13,5% de acceso a la educación media, mientras que Estados Unidos alcanza una cifra 4 veces superior a la nuestra, llegando a 54,9%. En 1970 Estados Unidos sobrepasa el 90% de cobertura, cifra que Chile va a superar el año 2003 cuando obtenga un 94,8%<sup>23</sup> de cobertura, 30 años más tarde.

Tabla 3  
Comparación Chile y EE.UU., cobertura educación media, 1900-1990

Año	Chile	EE. UU.
1900	4,22%	10,6%
1910	10,56%	17,8%
1920	14%	35%
1930	13,51%	54,9%
1940	12,35%	71,3%
1950	19,21%	74,5%
1960	23,65%	86,9%
1970	34,83%	92%
1980	61,59%	90,3%
1990	77,25%	93,7%

Fuente: elaboración propia en base a Díaz, Lüders y Wagner, La República en Cifras, 2010 y U. S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 1999.

### Educación superior en Chile: 20 años tarde

Ahora veamos cómo fue el crecimiento del acceso a la educación superior chilena en relación con la de Estados Unidos. En 1900 solo 1.228 jóvenes chilenos entre 19 y 25 años se encuentran matriculados en alguna universidad, es decir, el 0,31%. Ese mismo año en Estados Unidos el 2,3% de los jóvenes entre 18 y 24 años está matriculado en alguna institución superior. Dos décadas después, nuestro país alcanza un 1,06% de cobertura mientras que Estados Unidos llega al 4,7%. En 1960 la cobertura chilena apenas llega al 2,95% mientras que en Estados Unidos es 8 veces superior y asciende al 23,6%. Esta brecha comienza recién a reducirse a partir de

---

<sup>23</sup> Casen 2003, tasa bruta.

1970, sin embargo hasta 1990 la tasa norteamericana más que triplicaba nuestra cobertura.

Tabla 4  
Comparación Chile y EE.UU., cobertura educación superior, 1900-1990

Cobertura educación superior		
Año	Chile	EE. UU.
1900	0,31%	2,3%
1910	0,41%	2,8%
1920	1,06%	4,7%
1930	0,89%	7,2%
1940	1,12%	9,1%
1950	1,47%	14,3%
1960	2,95%	23,6%
1970	6,99%	35,8%
1980	8,09%	40,2%
1990	14,67%	51,1%

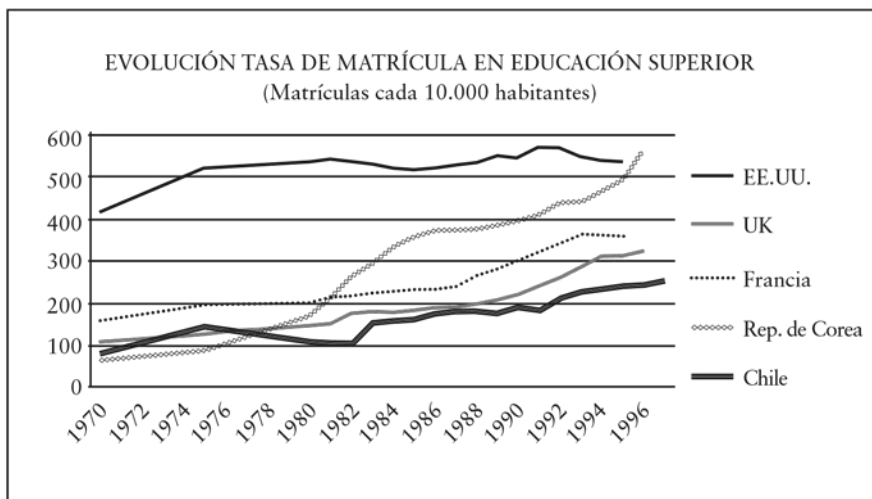
Fuente: elaboración propia en base a Díaz, Lüders & Wagner, La República en Cifras, 2010 y U. S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 1999.

Tal como ocurrió con la extensión de la educación básica y media, Chile también llegó tarde. Es así como recién en 2013 logra un 51,2%<sup>24</sup> de cobertura, casi la misma cifra que Estados Unidos obtuvo 23 años antes.

### Gráfico 3

---

<sup>24</sup> Casen 2013, tasa bruta.



Fuente: Unesco: <http://www.uis.unesco.org/pagesen/dbEnrolPriSex.asp>.

En el gráfico N° 3, en que podemos comparar la evolución de la cobertura en educación superior de Chile con la de Estados Unidos y otros países desarrollados entre 1970 y 1996, allí vemos que durante este lapso de tiempo Estados Unidos lidera al grupo. Ya en 1970 esta nación tenía un promedio por sobre 400 alumnos matriculados por cada 10.000 habitantes, mientras que el resto de los países no superaba la media de 200 estudiantes matriculados por cada 10 mil habitantes. Ese mismo año, Chile aún no llegaba a 100 alumnos matriculados por cada 10 mil habitantes, cifra similar a la que habían alcanzado naciones desarrolladas como Inglaterra, España y la República de Corea que, no obstante, muy pronto nos superaron dejándonos atrás. Es destacable el caso de la República de Corea, cuyo ciclo de crecimiento en cobertura de la educación superior incluso llegó a ser inferior al de Chile por casi 8 años. Sin embargo, en 1978 este país nos alcanza y velozmente comienza a superar a Chile para dejarnos definitivamente atrás, logrando avanzar sin pausa hasta sobrepasar, a comienzos de la década de los 80, al Reino Unido, Francia y España e igualar y aventajar a Estados Unidos a mediados de la década de los 90.

Una de las razones que explican la tardía expansión de la educación superior en Chile es el escaso número de universidades que tuvo nuestro país. Durante el primer siglo de vida republicana solo existieron la Universidad de Chile y la Universidad Católica. Posteriormente se

crearon otras 6 instituciones, completando 8 casas de estudios hasta 1981. Dos de estas instituciones eran estatales (Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado) y las 6 restantes eran privadas. De estas últimas, 3 eran católicas (Pontificia Universidad Católica de Chile, Católica de Valparaíso y del Norte), 2 fueron creadas por iniciativas regionales (Universidad de Concepción y Universidad Austral) y una tuvo su origen en una fundación privada (Universidad Técnica Federico Santa María).

Según los registros disponibles (*cf.* Díaz *et al.*, 2010), por más de un siglo (1852 a 1953) menos del 2% de los jóvenes chilenos pudo matricularse en la educación superior. Cifra que confirma que la educación superior en Chile fue un exclusivo privilegio reservado para la élite pero paradójicamente financiado por todos los chilenos. Un ejemplo de lo poco equitativo que era nuestro sistema lo revela el censo de 1907, según el cual de las 361.012 mujeres que trabajaban con remuneración solo 30 eran profesionales universitarias (3 abogadas, 7 médicos, 10 dentistas y 10 farmacéuticas) (*cf.* Klimpel, 1962).

La escasa oferta de establecimientos de enseñanza terciaria cambió radicalmente a partir de 1981 con la dictación de la Ley de Universidades que, junto con reformar la organización territorial de las universidades existentes, transformó el antiguo esquema de ocho universidades tradicionales en un sistema educativo diversificado y abierto, permitiendo el ingreso de nuevas universidades privadas y creando dos nuevos tipos de instituciones de educación superior: los institutos profesionales (IP) y los centros de formación técnica (CFT)<sup>25</sup>.

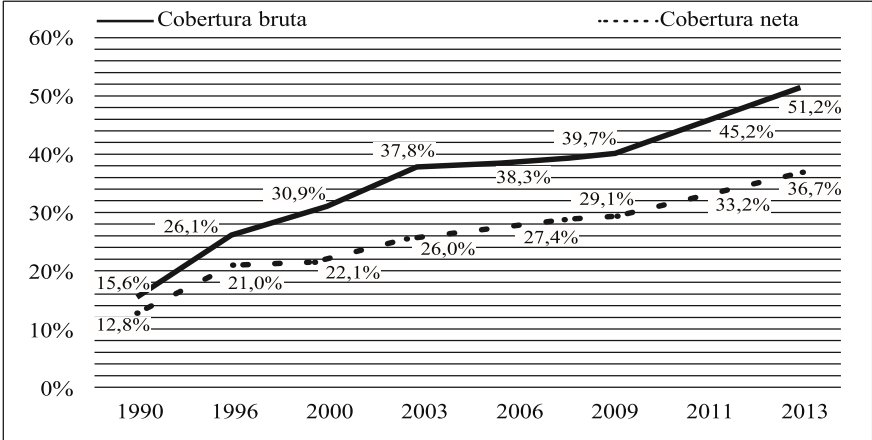
Esta reforma es el origen de la expansión de la educación superior en Chile, que multiplicó y amplió las oportunidades de estudiar una profesión para miles de jóvenes. De esta manera, Chile pasó de tener 8 universidades en 1980 a contar con 160 instituciones de educación superior en 1990: 58 centros formación técnica, 42 institutos profesionales y 60 universidades. Gracias a este crecimiento, desde 1985 se observa que la matrícula de mujeres se ha ido igualando a la de los hombres. Así, el género femenino comenzó a concentrar una mayor matrícula total a partir de 2009 (50,7%). En 2010 y 2011 las mujeres reunieron el 51,0% y el 51,6%, respectivamente (*cf.* Ministerio de Educación, 2013).

---

<sup>25</sup> DFL N° 5 y N° 24 de 1981.

Esta multiplicación de las posibilidades de estudiar fue aprovechada por la juventud. Si en 1980 teníamos solo 119 mil jóvenes estudiando en alguna universidad tradicional, tres décadas después más de 1 millón se encuentra matriculado en la educación superior, es decir, la cobertura bruta pasó de 8% a 51,2%<sup>26</sup>. Este histórico salto hizo más equitativo y diverso el acceso a la enseñanza terciaria, acercándola a una etapa de universalización y permitiendo a muchos jóvenes convertirse en la primera generación profesional de sus familias. Es así como pasamos de tener un poco más de 46 mil profesionales titulados en 2000 a más de 123 mil el año 2010, es decir, hubo un crecimiento del 164,7% para el período 2000-2010, con una tasa de crecimiento promedio anual de 10,2% (cf. *op. cit.*).

Gráfico 4: Cobertura bruta y neta de educación superior, años 1990-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Pero el aporte no solo consistió en ampliar la cobertura sino que también fue significativo en materia de inclusión social, pues este aumento de oportunidades educacionales favoreció especialmente a los sectores pobres y de clase media. A diferencia de lo que ocurrió durante gran parte de nuestra historia en que unos pocos privilegiados pudieron acceder a la educación superior.

Junto a esto también ha crecido la necesidad de continuar perfeccionándose después de egresar de una carrera. En 1983 las

<sup>26</sup> Casen 2013.

matrículas de posgrado<sup>27</sup> correspondían a 322<sup>28</sup>, mientras que las de postítulos<sup>29</sup> a 1.933. Tres décadas más tarde, el año 2013, las matrículas de posgrado ascienden a 46.726 y las de postítulo a 20.920 (*cf. op. cit.*).

## El espejismo

El espectacular crecimiento de la cobertura terciaria en los últimos 30 años, junto con otros favorables indicadores educacionales como el promedio de 10,5<sup>30</sup> años de escolaridad de los chilenos con 15 o más años de edad, han situado a Chile no solo a la vanguardia de los países latinoamericanos sino también entre los primeros países de la OCDE en estas materias. Pero, ¿significan estas cifras que Chile dejó atrás el desierto del subdesarrollo y hoy se encuentra a pasos del oasis del desarrollo o solo se trata de un espejismo y aún nos queda mucho por avanzar?

Estos índices representan indudablemente la realidad del Chile de hoy pero no nos olvidemos que Chile también tiene otro rostro que es justamente el que se esconde tras la atractiva imagen del espejismo. Si pudiéramos imaginar a Chile como un largo tren que avanza con destino al desarrollo, veríamos que gran parte de sus pasajeros jóvenes (y algunos más viejos) viajan en los primeros vagones mientras que la mayoría de los pasajeros más viejos (y algunos jóvenes) ocupan los últimos carros. Durante el trayecto siempre serán los viajeros más jóvenes los primeros en abandonar un tramo del camino y los viajeros más viejos los últimos en dejarlo. Asimismo, cuando se cumpla el itinerario, los primeros en llegar y disfrutar del desarrollo serán los pasajeros de los primeros vagones, mayoritariamente jóvenes, mientras que los últimos serán los pasajeros de mayor edad cuyo número va en aumento por efecto de nuestra mayor expectativa de vida.

Los primeros vagones del tren representan a las oportunidades de acceder a la educación superior que, como vimos, fueron muy escasas para

---

<sup>27</sup> Programa de estudios que puede ser realizado luego de obtener el grado de licenciado y que conduce a un grado académico superior: magíster o doctorado.

<sup>28</sup> Fuente: Compendio Histórico de Educación Superior del Servicio de Información de Educación Superior (Ministerio de Educación).

<sup>29</sup> Denominación genérica referida a los estudios realizados tras la obtención de un título profesional, exceptuando los de posgrado.

<sup>30</sup> Encuesta Casen 2011.



la gran mayoría de los chilenos durante casi toda nuestra historia republicana. Por eso, son pocos los chilenos viejos los que van viajando en los primeros carros mientras que, la mayoría de su generación, ocupa los últimos. Sin embargo, las ubicaciones de los pasajeros no están fatalmente determinadas hasta el final del viaje. Pueden cambiarse a alguno de los primeros vagones aquellos pasajeros que hayan tenido la opción y la voluntad de mejorar su educación. A este cambio de vagones lo llamamos movilidad social.

¿Es posible lograr hoy esa movilidad social? Por supuesto, pero para alcanzarla debemos destinar los recursos necesarios a quienes están en los últimos vagones y, muy especialmente, a quienes aún no abordan el tren: los niños más pequeños que aún se encuentran fuera de la educación preescolar. Desgraciadamente, como veremos más adelante, existen grupos de interés y sectores ideológicos que presionan a nuestro sistema político para desconocer esas prioridades y destinar los recursos a quienes ya están en los primeros carros del tren. Es así como, por ejemplo, demandan gratuidad universal para los que ya están en la educación superior sin considerar que ello significa destinar una enorme cantidad de recursos para los que son o serán los sectores de mayores ingresos de la sociedad, impidiendo que se utilicen para ir en ayuda de aquellos chilenos que han estado postergados por largas décadas: los niños más pequeños de nuestro país, tanto aquellos que aún no han podido abordar el tren como quienes van en los últimos carros.

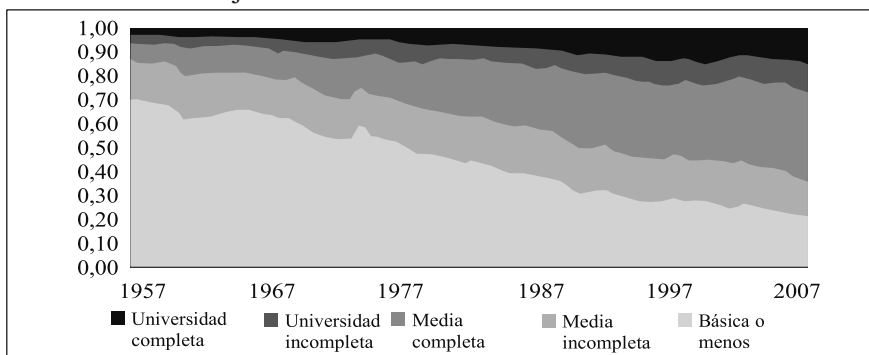
## Impacto en nuestros trabajadores

La progresiva y constante demanda en el tiempo de trabajadores calificados ha impactado en las posibilidades de conseguir trabajo y en los salarios de las personas en función de su nivel educacional. Es así como al estudiar los datos de las encuestas de empleo de la Universidad de Chile en el Gran Santiago entre 1957 y 2007 podremos notar cómo fue cambiando la composición en la calificación de nuestros trabajadores en el transcurso de estos cincuenta años.

Tal como podemos ver en el siguiente gráfico, al comienzo de este período más del 58% de los trabajadores había cursado parcialmente la educación básica, participación que va disminuyendo en el tiempo hasta llegar a cerca del 11% el 2007. En este último año casi el 53% de la fuerza

laboral está integrada por trabajadores con educación media<sup>31</sup> mientras las personas con educación básica representan el 20% aproximadamente de quienes ofrecen sus servicios laborales. Asimismo, podemos ver que la presencia de los trabajadores con formación universitaria va creciendo gradualmente, y pasa de cerca de un 0,5% en 1957 a un 26% aproximadamente el año 2007.

Gráfico 5: evolución de la composición educacional de la fuerza de trabajo en Chile 1957-2007



Fuente: M. L. Vergara a partir de Encuesta Empleo Universidad de Chile.

A continuación, y tal como lo hicimos con el crecimiento de la cobertura de la educación básica, media y superior, vamos a comparar cómo ha sido la evolución de nuestra oferta de trabajadores con el proceso de transformación de la fuerza laboral en Estados Unidos.

Como podemos observar en la siguiente tabla, en 1915 más del 75% de la fuerza laboral norteamericana estaba integrada por trabajadores con educación básica, una composición muy parecida a la que en 1960, casi cinco décadas más tarde, presentaba Chile cuando casi el 70% de sus trabajadores tenía educación básica<sup>32</sup>. Aunque esta cifra no nos debe extrañar, pues ella es el reflejo del retraso en la cobertura educacional ya señalada, sí nos lleva a reflexionar sobre el enorme costo social que significó para Chile el no haber aplicado oportunamente las políticas públicas de educación adecuadas. Un costo social que se tradujo en el aumento de la desigualdad y en la pérdida de oportunidades de desarrollo.

<sup>31</sup> Educación media completa e incompleta.

<sup>32</sup> Educación básica completa e incompleta.

Tabla 5  
Composición educacional fuerza laboral EE.UU.

Año	Básica o menos	Media incompleta	Media completa	Superior incompleta	Superior completa o más
1915	75,6%	12,9%	6,4%	2,8%	2,6%
1940	52,2%	17,4%	18,5%	6,1%	5,8%
1960	30,3%	21,8%	26,2%	12,1%	9,6%
1980	8,7%	15,4%	34,6%	22,8%	18,5%
2005	3,4%	7%	30,9%	29%	29,7%

Fuente: Goldin & Katz (2007a).

Tabla 6  
Composición educacional fuerza laboral Chile

Año	Básica o menos	Media incompleta	Media completa	Superior incompleta	Superior completa o más
1960	68,8%	18%	7,9%	2,8%	2,5%
1980	47,6%	18,5%	22,5%	6,2%	5,2%
2005	23,6%	17,3%	37,3%	10,2%	11,7%

Fuente: Educación y distribución del ingreso, María Luisa Vergara, 2012.

Si volvemos a comparar el nivel educativo de los trabajadores de ambos países el 2005 encontraremos que en Estados Unidos casi el total de su fuerza de trabajo se compone de tres grupos (89,6%): aquellos que poseen educación media completa, quienes tienen educación superior incompleta y los que cuentan con educación superior completa o estudios de posgrado. En contraste, en Chile los mismos 3 grupos de trabajadores corresponden al 59,2%, mientras que cerca del 24% solo cuenta con educación básica y el 17% aproximadamente posee educación media incompleta. Es decir, a pesar de los avances de los últimos años, hoy la calificación de nuestros trabajadores es similar a la que tenía Estados Unidos en 1960.

Pero las diferencias en la cobertura educativa entre ambos países no solo explican las distintas composiciones en el tiempo de la fuerza laboral chilena y norteamericana sino también los diferentes niveles de productividad que exhiben ambos países. Es así como mientras en Estados Unidos el producto generado por hora es, en promedio, cercano a los US\$

470, en Chile apenas supera los US\$ 20. Y además, aunque los chilenos trabajamos 20% más que un estadounidense, ganamos 67% menos (*cf.* Bergoeing, 2014).

## Más educación se traduce en más ingresos

En el último tiempo el histórico retraso en el proceso de calificación de nuestra fuerza laboral ha ido retrocediendo y cediendo lugar a una creciente presencia de trabajadores con mayores niveles de educación. ¿Qué impulsa este cambio? Decíamos que la sociedad del conocimiento requiere de las habilidades y destrezas que hacen más productivos a los trabajadores calificados y que, por lo tanto, demanda más a trabajadores que han estudiado en la educación superior. Este hecho hace que los trabajadores calificados sean más escasos que los trabajadores no calificados y, en consecuencia, que los primeros reciban remuneraciones más altas que los segundos. Estos salarios más altos son considerados como un premio a la calificación y, por lo tanto, conllevan un mensaje muy claro para las personas que les dice que vale la pena sacrificarse e invertir tiempo y dinero en obtener un título profesional, pues ello se traduce en mejores condiciones de vida para ellos y sus familias.

Ahora, basándonos nuevamente en la Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile entre los años 1957 y 2005, veremos cómo ha sido la evolución del premio recibido por los trabajadores según su nivel educativo. El primer grupo está integrado por los que poseen enseñanza básica<sup>33</sup>, en el segundo grupo están las personas con educación media<sup>34</sup>, y en el tercer grupo se encuentran los trabajadores que tienen educación superior<sup>35</sup>.

Tabla 7  
Composición educacional de la  
fuerza laboral chilena

Año	Educación básica completa o incompleta	Educación media completa o incompleta	Educación superior completa o incompleta
1960	68,8	25,9	5,3
1980	47,6	41,0	11,4

<sup>33</sup> Educación básica completa e incompleta.

<sup>34</sup> Educación media completa e incompleta.

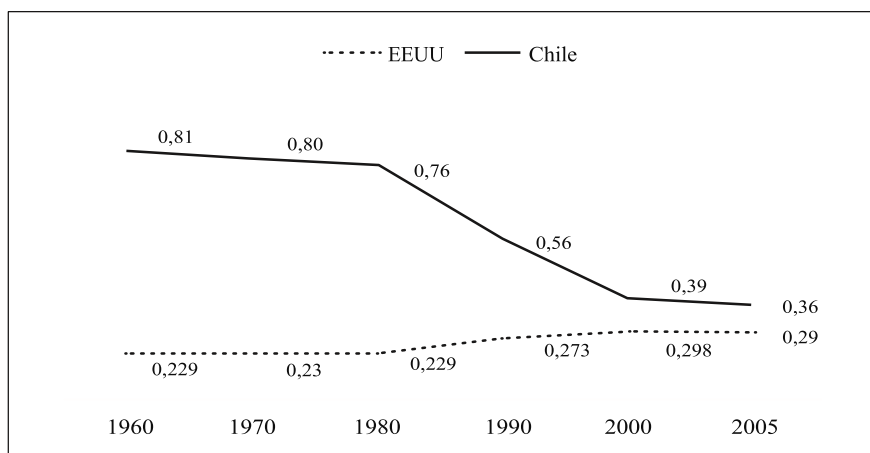
<sup>35</sup> Educación superior completa e incompleta

2005	23,6	54,6	21,9
------	------	------	------

Fuente: M. L. Vergara (2012)

Al observar la Tabla 7 vemos que en 1960 los trabajadores con educación media eran relativamente escasos en comparación con aquellos que contaban con educación básica (25,9% versus 68,8%). Por ello, el premio, es decir, la mayor remuneración que recibía un trabajador con educación media, se diferenciaba sustancialmente de aquel que tenía solo educación básica. Así lo indica el Gráfico N°6 que muestra un premio cuatro veces superior al que existía en Estados Unidos en ese año. Sin embargo, el gradual incremento de la matrícula de enseñanza media fue provocando un creciente aumento de la oferta de trabajadores con este tipo de enseñanza lo que, aproximadamente a partir de 1961, hizo disminuir el premio a la calificación que recibían en sus ingresos, reduciéndose la brecha salarial que los separaba de los trabajadores con educación básica. De esta manera, a partir de la década de los 80 el premio se reduce significativamente hasta ser solo 75% superior al de Estados Unidos en 2005.

Gráfico 6  
Evolución del premio<sup>36</sup> a la educación media entre Chile y EE. UU.



<sup>36</sup> Corresponde a la razón entre el salario que obtiene el egresado de educación media y el salario que recibe quien solo cursó la educación básica.

Fuente: M. L. Vergara con datos de Goldin & Katz (2007a) y Encuesta Empleo U. de Chile.

¿Qué pasó con la educación superior? En 1957 apenas el 5,3% de los trabajadores contaba con estudios superiores (completos e incompletos), situándose por largos años en la cúspide de una pirámide social y laboral que era recompensada con los más altos salarios existentes en el mercado. Premio que, a diferencia de lo ocurrido con la educación media, aumentó durante gran parte del período comprendido entre 1957 y la década de los 90, impulsado por la constante demanda del mercado por este escaso tipo de trabajadores. Es así como, a fines de la década pasada, el ingreso de un trabajador con educación superior completa era 3,3 veces el salario de una persona con educación media completa.

El informe del Centro de Estudios del Ministerio de Educación respecto a la Encuesta Casen 2011 confirma lo anterior al revelar que los jóvenes que estudian una carrera universitaria (5 a 6 años) tienen una expectativa de salario entre 2 y 3,5 veces mayor que aquellos que solo terminan la enseñanza media. Asimismo, aquellos que se titulan de una carrera técnica de nivel superior (2 años) se espera que tengan una renta 1/3 más alta que quienes no estudian. Finalmente, los que egresen de una carrera en un instituto profesional (4 años) se estima que obtendrán el doble del ingreso de quienes solo terminaron el colegio. Es decir, la histórica baja cobertura de la educación superior sumada a la fuerte demanda —en Chile y el resto del mundo— por trabajadores calificados explica la diferencia de salarios existente en nuestro país.

¿Es justo que el premio a la educación superior sea mayor que el premio a la educación media?, ¿es justo que quien estudió más años reciba un salario más alto que aquel que no lo hizo? Por supuesto que sí, es justo y lógico que así sea porque es la merecida recompensa a una importante inversión de tiempo y dinero que además significó años de esfuerzos y sacrificios. Si hay una injusticia envuelta en esta desigual distribución de premios e ingresos es no haber tenido la oportunidad de acceder a la educación superior producto de las deficiencias que vimos en la expansión de la educación en todos sus niveles y, especialmente, en la enseñanza terciaria. Y es que sabemos que existen dos tipos de desigualdades. Una que es resultado del trabajo, el esfuerzo y el mérito personal; y otra, que es producto de la influencia política, el estatus o el linaje. La primera es buena y socialmente justa. La segunda es mala e injusta. El deber del

gobierno es promover la igualdad de oportunidades para propiciar la primera y evitar la segunda.

Pero no solo en Chile los trabajadores con educación superior son premiados con ingresos laborales más altos, lo mismo ha ocurrido en países desarrollados como Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania y Japón, entre otros, donde al comparar las remuneraciones que reciben estos profesionales encontramos una notable alza que acentúa las diferencias en la distribución del ingreso en estas naciones. Y como en Chile, también en estos países las matrículas de la educación terciaria se incrementaron en los últimos años junto con la oferta de profesionales para satisfacer los crecientes requerimientos de capital humano de la sociedad del conocimiento.

Pero ese aumento de matrículas no fue el suficiente para satisfacer la demanda que el cambio tecnológico, la innovación y la globalización han generado. La necesidad de nuevos profesionales con calificaciones en las nuevas tecnologías de la información, la biotecnología, la nanotecnología, pero también la gestión de sofisticados instrumentos financieros o la entretención masiva ha permitido un notable incremento en el premio a la educación superior especializada de la nueva revolución industrial que vive el mundo especialmente en los países desarrollados. Este fenómeno es el que principalmente explica el deterioro de la distribución del ingreso en estos países<sup>37</sup>.

No es el caso de Chile. Como podemos ver en el siguiente gráfico, en nuestro país (1990-2011) el premio a los trabajadores profesionales ha caído sostenidamente, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados. La principal explicación es que el aumento en la demanda por trabajadores profesionales se haya más que satisfecho ante el explosivo crecimiento de la oferta de éstos mismos, como fruto del incremento de oportunidades para estudiar en la educación superior iniciada en la década de los 80.

Gráfico N° 7: variación porcentual del premio a la educación superior

---

<sup>37</sup> Sobre este debate, ver X. Sala i Martin, T. Picketty.



Fuente: V. Martínez (2015).

## La buena noticia para Chile

Hemos visto que el premio a la educación superior es la principal causa que explica las diferencias de ingreso en nuestro país. Un profesional gana un salario casi 3 veces superior que el de un trabajador que completó 12 años de educación media. Sin embargo, tal como lo señalamos el fenómeno del aumento en la cobertura de la educación terciaria está produciendo un cambio en Chile. En efecto, aunque tanto en Chile como en Estados Unidos el premio mayor a la calificación se lo lleva la educación superior, existe una diferencia en la evolución de esta recompensa en ambos países, pues en nuestro país el premio alcanza su punto más alto en 1980 cuando llega a equivaler casi 2,6 veces el premio de Estados Unidos. Posteriormente comienza a descender y en 1990 el valor de ambos premios se estabiliza.

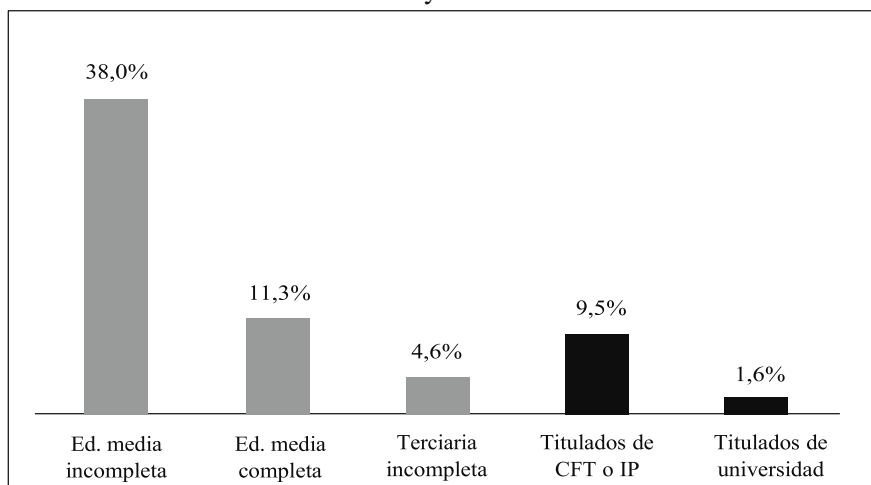
Un reciente trabajo<sup>38</sup> del economista Sergio Urzúa basado en la Encuesta Casen confirma esta realidad ya que muestra que se ha venido registrando una disminución relativa en los ingresos económicos de los profesionales en comparación con quienes no poseen este nivel de educación. El siguiente gráfico lo ilustra con claridad:

---

<sup>38</sup> Urzúa (2012).



Gráfico 8: tasa de crecimiento real de los ingresos según nivel educativo de individuos entre 25 y 35 años. 1996-2009



Fuente: Sergio Urzúa, 2012.

Tal como se muestra, el ingreso de los titulados de las universidades es el que experimentó el menor aumento real entre 1996 y 2009: solo 1,6%. Por otra parte, aquellos que terminaron sus carreras en un instituto profesional o en un centro de formación técnica solo tuvieron un alza promedio en sus ingresos de 9,5% para el mismo período, cifra muy menor si se la compara con la del crecimiento de los salarios de aquellos con educación media incompleta: 38%.

Ahora bien, nuevamente podemos preguntarnos ¿a qué se debe esta reducción relativa de los retornos a la educación superior? Por un lado, es consecuencia natural —e incluso deseable— del incremento de la matrícula de educación superior. De 200 mil estudiantes de educación superior en 1985, pasamos a tener poco más de 1 millón en la actualidad. Si en 1985 solo el 13% de los jóvenes entre 18 y 24 años cursaba educación de ese nivel, hoy lo hace el 51,2%. Y esto evidentemente tiene claras repercusiones en el mercado laboral. Entre 1996 y 2009 los jóvenes entre 25 y 35 años con educación superior pasaron del 20% al 30%, mientras que aquellos con educación secundaria incompleta lo hicieron del 46% al 29%. Lógicamente la relativa abundancia de profesionales lleva a un menor crecimiento relativo de sus remuneraciones, mientras que la relativa escasez de trabajadores no calificados conduce al aumento de las mismas, reduciendo las brechas entre unos y otros y, con ello, la desigualdad.

Para obtener estos resultados fue clave la reforma a la educación superior impulsada en los años 80, la que permitió la creación de nuevas universidades, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT). Lo anterior más el acceso a becas y créditos consiguieron aumentar la cobertura. Esta mayor abundancia de profesionales también ha permitido una mejoría en la distribución del ingreso ya que la diferencia de rentas entre trabajadores profesionales y no profesionales se ha reducido. Sin embargo, esto no nos debe dejar satisfechos ya que la revolución industrial a la ya nos hemos referido sigue demandando más profesionales calificados a ritmos crecientes, por lo cual debemos continuar con políticas públicas que nos permitan seguir aumentando la oferta de trabajadores con educación superior para responder a las nuevas necesidades que el cambio tecnológico impone.

## El alto precio del retraso: desigualdad y un nuevo analfabetismo

¿Por qué el premio a la educación superior en Chile continúa siendo mayor al de Estados Unidos? Gran parte de la respuesta se encuentra en el histórico retraso de nuestro país para extender masivamente el acceso a la educación superior pero también a la primaria y secundaria. No fue gratis haber llegado cien años tarde a la masificación de la educación básica y treinta años tarde a la expansión de la enseñanza media. Fueron muchas las generaciones de chilenos las que tuvieron que enfrentar la falta de oportunidades para estudiar y crecer profesionalmente, porque debieron abandonar la escuela o el liceo para ganarse el sustento o porque no tenían los recursos suficientes para seguir estudiando, debiendo asumir la frustración de tener que desempeñar trabajos que no realizaban su vocación ni sus sueños.

Hemos visto cómo la falta de acceso a la educación influyó de manera decisiva en nuestra baja productividad, lento crecimiento y alta desigualdad de ingresos, rasgos que han caracterizado a nuestro país durante casi toda su historia. Sin embargo, existe otra consecuencia —aún presente en nuestros días— de la deficiente cobertura educativa del pasado. Nos referimos a una nueva forma de analfabetismo que afecta la vida diaria de la mayoría de los chilenos pero, especialmente, a los adultos mayores de 35 años.