



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Entre el pago y el mérito : admisión estudiantil e inclusión social en las universidades Chilenas

Casanova Cruz, D.

Citation

Casanova Cruz, D. (2015, November 18). *Entre el pago y el mérito : admisión estudiantil e inclusión social en las universidades Chilenas*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/36402>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/36402>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/36402> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Casanova Cruz, Daniel

Title: Entre el pago y el mérito : admisión estudiantil e inclusión social en las universidades Chilenas

Issue Date: 2015-11-18

Capítulo 2

Acceso a la Educación Superior y Sistemas de Selección: una Perspectiva Histórica

Este capítulo se refiere a la trayectoria histórica de la sociedad chilena en lo relativo al acceso a los estudios superiores y los mecanismos de admisión estudiantil que se han implementado al efecto. La discusión sobre el acceso a los estudios superiores y su relación con los dispositivos de admisión es contingente al contexto histórico en que se plantea. El proceso de lenta diferenciación –en los albores de la República- entre educación secundaria y educación superior a la larga lleva a plantearse el tema de la transición entre ambos niveles y de la examinación como filtro de los más capaces. La noción del Estado docente incorporó ya en las postrimerías del siglo XIX, la ambición democratizadora de la cultura y de la movilidad social característica del ethos mesocrático. La expansión de las oportunidades educacionales desemboca en la década de 1960 en la demanda social por una educación superior más inclusiva. La sociedad de la época pretendió resguardar la “igualdad de oportunidades” distribuyendo éstas mediante la discriminación en base a la medición psicométrica de la “aptitud académica”, la que –según se pensaba- sería independiente de las circunstancias sociales y un buen predictor del rendimiento académico.

A comienzos de este siglo se desplazó el foco a las habilidades y conocimientos adquiridos en la experiencia escolar, lo cual –supuestamente- sería más equitativo y justo, por disminuir el “coeficiente de herencia” en la distribución de oportunidades. Los últimos años han visto surgir los conceptos de equidad e inclusión, desafiando la abstracción universalista de la igualdad de oportunidades y la pretensión de las universidades de predecir el rendimiento, para hacer más eficientes sus procesos docentes. Gracias a las movilizaciones estudiantiles que se desarrollan desde el año 2006, el tema se ha desplazado definitivamente del tecnicismo psicométrico, hacia la agenda de la política social. En el contexto de un sistema escolar rigurosamente segmentado por la capacidad de pago de las familias, pocos creen aún que el mérito pueda medirse independientemente de las circunstancias concretas del estudiante. Así, asistimos hoy a una demanda de mayor inclusividad, por la vía de cambios en la metodología de admisión de estudiantes. Proliferan las propuestas de diversificación en los criterios de selección, al amparo del valor superior de la equidad, más que al del mérito abstracto y la predicción del rendimiento.

En este capítulo se revisa el derrotero de la sociedad chilena desde una educación superior excluyente, hasta la ampliación de las oportunidades y de la cobertura que se

inicia a mediados del siglo pasado. Primero bajo un modelo meritocrático que mantenía criterios claros de exclusión en una educación superior relativamente homogénea y luego bajo la expansión de un mercado educativo que ha incrementado la cobertura de manera acelerada en una oferta diversa en calidad. En dichos contextos, se revisan los criterios y mecanismos en los que se ha basado la selección de los estudiantes.

2.1 Institucionalización de un sistema de ingreso a la educación superior: El bachillerato

Una característica general de la conformación de los estados modernos en occidente es la construcción de sistemas nacionales de educación, los que contribuyen a la afirmación del propio Estado y a la presencia del proyecto nacional en el territorio y en las diferentes comunidades que lo conforman. Así por tanto, Estado, escuela y universidad desarrollan una historia de mutuas interacciones. El Estado conforma y sustenta la educación formal y esta se constituye en la portadora de los valores nacionales y de la civilización, modelando bajo estos principios una identidad determinada que se ancla en la subjetividad de los individuos y en su socialización. En el proceso de expansión territorial y demográfica de los sistemas educativos, la evaluación de los logros de los sujetos mediante diferentes formas de examinación sirve a los procesos de diferenciación de las trayectorias educativas y jerarquización de las personas.

La preocupación por la educación es parte del ideario de las revoluciones de independencias latinoamericanas. José Miguel Carrera, tan tempranamente como en 1812, estableció los deberes del Estado al respecto, creando el Instituto Nacional como ente supervisor, a la vez que dispuso la creación de una red de escuelas primarias. En los albores de la República, la creación de un sistema educacional fue una necesidad de la elite acorde al proceso de constitución de la identidad de la naciente república. El Estado fue el eje modernizador y conformador de la sociedad y de la nación (Góngora, 1981; Ramírez y Boli, 1992) y como parte de este propósito, sostuvo el esfuerzo por levantar un sistema nacional de educación. Dada la precariedad de la provisión educacional en la época colonial, el proceso está marcado por la fundación de escuelas públicas que se unen a la oferta educativa de la iglesia, erigiéndose el Estado como actor coordinador de la educación, con poderes de superintendencia.

Para el liberalismo decimonónico, la expansión de la instrucción era el proceso que determinaba el progreso de toda la nación. Miguel Luís Amunátegui expresaba:

“Figuraos lo que sería la América española en cuanto a la instrucción si el estado no tuviera escuelas ni colegios, y si toda la enseñanza se hallara reducida a las

lecciones domésticas, o cuando más a las de profesores privados. La civilización de la América independiente y republicana sería la misma que la América colonial y monárquica” (Amunátegui, 1856, p. 389).

El esfuerzo del naciente Estado está dirigido, por un lado, a la alfabetización y civilización del pueblo y, por otro, al desarrollo científico y técnico de la elite. No se concibe la educación formal, por tanto, como un proceso continuo, sino que hay un concepto compartimentado, acorde a la estructura de clases sociales existentes. Con esta medida, las rutas definidas por el sistema político para el sistema educativo, se acoplaban con las operaciones propias del sistema económico: la instrucción primaria y la formación de una masa laboral no bárbara para las clases bajas, la instrucción superior y la formación de una elite civilizada – al modo europeo – para las clases altas (Egaña, 2000; Ponce de León, 2010). En la instrucción primaria gratuita garantizada por Estado se distinguió entre escuelas elementales y superiores.

La educación primaria respondía más bien a un concepto pre-moderno tanto en sus objetivos, que no iban más allá de la alfabetización, como en sus métodos, donde primaban los exámenes orales y era frecuente el castigo corporal de los niños. La educación primaria, entonces, no buscaba articularse secuencialmente con los niveles superiores, configurándose de esta forma un sistema bifurcado en dos trayectorias que fue legalmente consagrado por la Ley de Instrucción Primaria de 1860. El Ministerio de Educación quedó supervisando el nivel primario y la Universidad de Chile en nivel secundario y superior.

Hacia 1865 la red educacional primaria alcanzaba una cobertura del 11% de la población y hacia 1907, dicha cifra alcanzaba un 34%. Sin embargo, dada la marcada polarización de la estructura, la educación secundaria era muy reducida. En ella, se enseñaba, aparte de las asignaturas de la instrucción primaria, historia universal, física, francés, literatura, latín, teneduría de libros, química, cosmografía, lógica, moral, historia natural, entre otros. Los requisitos para la matrícula eran “leer correctamente, escribir y poseer rudimentos de gramática castellana, aritmética y geografía descriptiva”(República de Chile, 1879). Antes de la década de 1870, eran difusos los límites entre la educación secundaria y superior. En los hechos fue la Universidad de Chile, por medio del Consejo Universitario, quien dirigió los destinos de la formación secundaria y la normativa respectiva, generando lentamente la distinción entre ambos niveles y, por extensión, los requisitos para pasar a la superior. Dicho proceso se vivió como una discusión interna de tipo educacional, circunscrita a la Universidad y el Instituto Nacional; pero con posterioridad a 1870 fue una de las aristas del gran quiebre de una clase dirigente que, en su diversificación, se dividió entre los partidarios de la

prerrogativa estatal de supervigilar la educación de la nación y los partidarios de la denominada “libertad de enseñanza”.

La Ley orgánica que creó la Universidad de Chile data del 19 de noviembre de 1842 y erige a dicha institución en superintendencia de la educación. Establece en sus artículos 14 y 15 la obligatoriedad de rendir exámenes para los egresados de los establecimientos secundarios, lo que en los hechos determina la supervisión de la educación secundaria por parte de la Universidad de Chile. El reglamento de grados de 1844, por su parte, estableció el requisito de obtener el grado de bachiller para ingresar a la educación superior y, por esa vía, fue referenciando el plan de estudios del nivel secundario. Los objetivos eran consolidar la educación secundaria y fortalecer la formación general previa a la profesional especializada.

En efecto, el citado reglamento estableció las materias a ser aprobadas mediante examen para acceder a los grados de Bachiller y de Licenciado en las diferentes Facultades. Señalaba que los exámenes

“...deben rendirse conforme a programas que hayan sido aprobados en la forma que establezca el Consejo de la Universidad, y además que dichos exámenes se rindan en los establecimientos de educación que estuvieren bajo la inspección inmediata del Gobierno autorizados al efecto y en la forma prescripta en su reglamentos” (Universidad de Chile, 1846).

La exigencia del grado de bachiller como requisito de ingreso a la universidad implica el temprano establecimiento de un sistema racional de ingreso, que contrasta con la realidad contemporánea de otros países, en los que la admisión estaba sujeta más bien a un grado importante de informalidad, con el consiguiente riesgo de arbitrariedad en las decisiones (Vera, 2015).

“En esta discusión, además, tuvo el Consejo siempre en la mira la conciliación de dos importantes fines: el de facilitar a la juventud estudiosa el acceso a las carreras profesionales, desembarazándolo de toda traba superflua, y el de asegurar la admisión de individuos que se hallasen en posesión de los conocimientos necesarios para desempeñarlas con lucimiento” (Salvador Sanfuentes, Secretario General de la Universidad de Chile, citado por Vera, 2015, p. 41)

Este hecho resulta una de las constantes históricas de la educación universitaria chilena. En efecto, aun cuando en el día de hoy existe una diversificación de formas de ingreso acorde a la variedad de instituciones, se mantiene como eje de la admisión universitaria un sistema nacional sujeto a reglas determinadas que son expresión de un afán de establecer una determinada racionalidad sobre el particular. Como se verá más adelante, este sistema surge de la Universidad de Chile y puede distinguirse claramente sus orígenes en el establecimiento del examen de bachillerato del siglo XIX.

Pese a lo anterior, la institucionalización del examen de ingreso para obtener el grado de bachiller no estuvo exenta de dificultades. Desde su fundación en 1842 y hasta 1879, la Universidad de Chile devino de academia científica a universidad docente, orientada a la formación de las profesiones, en cuyo proceso se dio quizás la primera discusión acerca del acceso a los estudios superiores, en el marco más amplio de las tensiones entre formación general y especializada. Algunos -entre ellos Andrés Bello- propugnaban que aunque se enseñaran las profesiones de medicina, abogacía e ingeniería, la formación debía incluir filosofía, raciocinio y lógica. Otros, entre ellos el Consejo Universitario, opinaban en sentido contrario, argumentando que había que allanar el acceso de los jóvenes a las profesiones, ofreciéndoles resultados en menos tiempo y no aumentando las dificultades (Serrano, 1994). Por otra parte, las disposiciones del reglamento de grados impulsaron reformas en la educación secundaria, que fueron objeto de polémica por el rechazo de los estudiantes a la ampliación de materias que implicaba, lo que se interpretaba como una oculta intención de restringir el acceso, especialmente a la abogacía. Por su parte, el Ministro de Instrucción defendía la reforma desde el punto de vista democratizante y civilizador que tendría una formación general.

Por otro lado, una nueva reforma llevada a cabo en 1863, seguía luchando con la arraigada visión de los estudiantes y los padres, que veían la educación como un conjunto de requisitos que había que cumplir al menor tiempo y costo posible. Resentían de esta forma, tanto de las materias aparentemente no vinculadas de forma directa con las profesiones, como con las normas que establecían secuencias obligatorias de materias y exámenes. Serrano (1994) refiere –a modo de ejemplo- el relato del que sería después arzobispo de Santiago, Crescente Errázuriz, quien asegura que fue su madre quien le eligió los cursos que debía realizar en el liceo. De esta manera, asistimos ya a las primeras polémicas sobre el acceso a la educación y la tensión respecto de los requisitos académicos. Desde la política pública se mantuvo una postura firme que en el contexto actual resulta llamativa, a la vez que ilustrativa del compromiso del liberalismo político con la creación de un sistema público de educación (Ruiz-Tagle, 2004), que sintetizó con elocuencia Miguel Luis Amunátegui, a la sazón Secretario General de la Universidad:

“Algunos padres de familia impacientes tal vez por ver pronto a su hijos acomodados y en aptitud de ganarse la vida, hacen oír reclamaciones ante un sistema semejante que fuerza a éstos a permanecer en los colegios dos o tres años, sin advertir que el Estado tiene el derecho y deber de exigir en beneficio público y privado que los ciudadanos posean cierto grado de instrucción. Pueden

imponerse contribuciones de ciencia, como contribuciones pecuniarias” (Miguel Luis Amunátegui, citado por Serrano, 1994, p. 138)

Había dos maneras opuestas de entender las cosas: por un lado el Estado impulsaba el acceso bajo un concepto “ilustrado” de lo que hoy llamaríamos *aseguramiento de la calidad* de los estudios secundarios, (crecientemente entendidos como el paso para los superiores); por otro “la demanda”, -los estudiantes y sus familias- resentían los efectos supuestamente excluyentes de los requisitos académicos. Todo lo cual estaba cruzado por la tensión entre formación general y profesional. Los cambios introducidos por el reglamento de grados de 1844 y por la reforma de 1863 , implicaban que los estudiantes del Instituto Nacional y de los liceos de provincia, debían elegir su profesión en el momento del ingreso a estas instituciones, entre los 9 y 13 años (Serrano, 1994). Esto no solo era un problema de la madurez para tal decisión; la dificultad mayor residía en que sólo un 10% de los estudiantes que ingresaba a la secundaria terminaba los estudios de una profesión, debido a la alta deserción que se reportaba en el Instituto Nacional y en los liceos. Hay que señalar, sin embargo, que los estudios secundarios incompletos tenían un valor laboral importante en el ingreso a la burocracia estatal (Casanova y Argomedo, 1991), por lo que no se trata de la deserción tal como la conceptualizamos hoy en día.

Otra dificultad que enfrentó la institucionalización del bachillerato como sistema de ingreso es la tensión entre el intento de establecer un estándar de ingreso que representaba este examen y los casos particulares que, en la práctica se fueron presentando. En efecto, el bachillerato se comienza a aplicar en 1850, incluso retroactivamente para quienes ya estudiaban en la universidad y pretendían obtener el grado de licenciado. Muchas personas alegaron que el examen se refería a materias que nunca habían estudiado en el liceo. De esta forma, el Consejo Universitario debió otorgar frecuentes dispensas para casos particulares, entre los que se contaban los casos de quienes habían realizado sus estudios secundarios en el seminario (Vera, 2015).

Hacia 1864, el examen de bachillerato otorgaba el grado de Bachiller en Humanidades y estaba normado de la siguiente manera (Vera, 2015). Era requisito de la obtención del grado haber aprobado las materias de castellano, latín, una lengua extranjera moderna, aritmética, álgebra, geometría, física, química, historia natural, cosmografía, geografía física y descriptiva, historia antigua, medieval, moderna, de América y de Chile, catecismo, historia sagrada, literatura y filosofía elementales. El postulante debía realizar una solicitud escrita al rector de la universidad, indicando el liceo donde había realizado sus estudios secundarios y entregando además un certificado de buena conducta. La solicitud era enviada entonces al decano de la

Facultad de Filosofía y Humanidades, el que procedía citar al interesado para realizar el sorteo de las cédulas y nombrar la comisión examinadora. Seis días después debía realizarse el examen, previo pago de los derechos correspondientes, los cuales incluían la propina para los examinadores que no estuvieran en cargos remunerados. El examen era oral y estaba normado que debía durar al menos media hora. Los resultados se decidían en votación secreta y sus términos eran aprobado o reprobado. Si era el primero caso, se devolvía el expediente al rector y el candidato era citado a la siguiente sesión del Consejo Universitario, en donde el secretario general le entregaba el certificado. Si el candidato era reprobado, entonces podía reintentar después de seis meses.

El examen de bachillerato estuvo sometido a varias reformas, pero lo esencial se mantuvo. Así por ejemplo, en el contexto del proceso de laicización del Estado, se suprimieron los contenidos de religión y latín. Así mismo, en 1887 se instaura el grado de Bachiller en Ciencias Físicas y Matemáticas, para el ingreso a ingeniería. En el año 1885, se establece un reglamento de penalidades, para sancionar los actos ilícitos en los exámenes.

El surgimiento de nuevos institutos y universidades, implica también el germen de un sistema interuniversitario de admisión. En el año 1900, se comienza a exigir el bachillerato en el Instituto Pedagógico. En el año 1898 comienza a funcionar como requisito de ingreso en la Universidad Católica, para las carreras de leyes e ingeniería civil, hasta el año 1950, en el que dicha universidad crea su propio bachillerato. Las universidades de Concepción, Católica de Valparaíso y Austral de Chile, fundadas respectivamente en los años 1919, 1928 y 1954, siguen el mecanismo del examen de bachillerato para resolver el ingreso a sus aulas. En la propia Universidad de Chile, se extiende el requisito a las carreras nuevas que van surgiendo, hasta que en 1958, un Reglamento del Bachillerato lo universaliza como estándar de ingreso a todas las carreras.

En ese tiempo no existía competencia en el ingreso a la educación superior, ya que no era necesaria una restricción de capacidad por la vía de criterios de selección explícitos. El bachillerato, por lo tanto, funcionaba como un requisito, pero no como mecanismo de selección basado en puntajes o de distribución de los candidatos en las carreras. Las inequidades y dificultades de acceso residían más bien en la precaria situación de algunos liceos que no lograban cumplir los planes de estudios requeridos, lo que alentaba la migración a la capital. También alejaba de los estudios superiores la situación económica de los alumnos, pese a que eran gratuitos.

Tabla 4 Matrícula en Establecimientos Estatales, 1855-1928

Año	Educación Primaria	Educación Secundaria	Educación Superior	Total
1855	14.854			14.854
1858	21.349	1.895		23.444
1860	18.262	2.223		20.485
1895	139.991	11.524	1.190	152.705
1900	157.330	12.624	1.228	171.182
1905	159.379	21.497	1.549	182.425
1910	258.875	30.731	1.824	291.430
1915	322.434	41.739	3.646	367.819
1920	346.326	49.123	4.502	400.011
1925	439.937	56.648	4.475	501.060
1928	519.100	50.523	2.700	572.323

Fuente: Humud (1969).

Las cifras de matrícula, que se muestran en la Tabla N°4, revelan que los niveles educativos no se entendían como estadios de una formación continua, sino que se insertaban en la lógica de un sistema bifurcado explícitamente.

2.2 La pugna por el control de la educación entre liberales y conservadores: Consolidación del bachillerato como mecanismo de ingreso.

Entre 1861 y 1891, una serie de gobiernos de corte político liberal impulsaron en Chile una agenda de liberalización y laicización de la sociedad, en la que uno de los componentes principales era el afianzamiento de la presencia estatal de la educación, por la vía del control del currículum y la evaluación de los aprendizajes. Las contradicciones de la educación en una sociedad marcadamente desigual se reflejaron en el debate surgido a comienzos de la década de 1870. En 1872, el ministro conservador Abdón Cifuentes modificó la ley promulgada en noviembre de 1842, que concedía a la Universidad de Chile el monopolio de los grados universitarios. En esta ocasión, se declaraba que

“Los exámenes que deben dar los alumnos de los establecimientos de educación de esta capital para pasar de un curso a otro, así en los estudios científicos como en los literarios, no necesitan ser presenciados por comisiones de las Facultades de la Universidad, bastando para su validez que sigan rindiéndose, como hasta ahora, ante el Rector i profesores del Instituto Nacional [...] Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo precedente, las Facultades de la Universidad podrán nombrar, cuando lo tuvieran por conveniente, comisiones de su seno que presencien los referidos exámenes” (Cifuentes, 1882, s/p).

De esta medida surgió un amplio debate entre los liberales, favorables al Estado docente, y los conservadores, proclives a la libertad de enseñanza.

Para los conservadores, se trataba de la abolición de privilegios ilegítimos:

“La abolición del monopolio había herido en el corazón a los logros del privilegio. Las ridículas y opresoras soberanías que él había creado en el Instituto se sublevaron con su Rector, Barros Arana, a la cabeza, i movieron cielo mar i tierra contra la libertad y contra el ministro, que la llevaba por insignia” (El Independiente en Congreso Nacional, Cámara de Diputados, 1882, p. 243).

Para los liberales, en cambio, se justificaba el monopolio estatal de los exámenes:

“Es cierto que allí existía lo que se ha llamado monopolio de la enseñanza, esa tiranía insoportable, como han dicho algunos en el consejo de la Universidad y en el seno mismo de la cámara. Pero en la época de esa tiranía cuando uno de nuestros eminentes publicistas decía las siguientes palabras: El Instituto Nacional es la inmensa fábrica en donde se elaboran los materiales para la estatua de la República” (Congreso Nacional, Cámara de Diputados, 1882, p. 6).

La cuestión del control de los exámenes, que ya se había planteado en los inicios de la república entre la Real Universidad de San Felipe y el Instituto Nacional, adquiría ahora otro matiz, pues ponía sobre la mesa diferentes concepciones del Estado y de la sociedad. La Universidad veía perder el control que ejercía sobre la enseñanza secundaria y, por esa vía, peligraba el control de las profesiones y su rol de superintendencia educacional. Hay que señalar en todo caso, que el rector de la época, Ignacio Domeyko, reconocía la desventaja de acceso a los estudios universitarios que había para los alumnos de liceos privados. Por su parte, los partidarios de la libertad de exámenes, proponían que la Universidad los aplicara para el ingreso a las profesiones, pero que se desvinculara del control del nivel secundario. Era la primera vez que se proponía un examen especial de ingreso a la educación superior, como bisagra entre ambos niveles.

El decreto de 1873 y la discusión que le siguió, planteaba el problema de la relación y articulación entre la enseñanza secundaria y superior y, de alguna manera, forzaba a distinguirlas y entenderlas por separado. Al interior del Consejo Universitario, los miembros conservadores no polemizaban con el control de exámenes a nivel superior, sino sólo en el nivel secundario y proponían, abiertamente, la radical desvinculación de ambos.

Es en el proceso de esta discusión que se evidencia la ruptura del consenso sobre el rol del Estado en la educación, que antes giraba en torno a la necesidad de redención

ilustrada del pueblo para alejarlo de la barbarie y a desarrollar las ciencias y las artes. Ahora los liberales por primera vez levantan el argumento democratizador como fundamento de la educación pública bajo control estatal, a la vez que los conservadores la interpretaron como un monopolio inaceptable que afectaba la libre competencia. Los conservadores más radicalizados, por ejemplo, llegaron a proponer la libertad de ejercicio de las profesiones sin acreditaciones de ninguna especie, apelando al efecto regulador automático del mercado sobre la calidad, a la vez que rechazaban que el Estado proveyera cualquier tipo de educación que no fuera la primaria. De la misma manera, alegaron el carácter regresivo de la educación pública gratuitamente provista por el Estado y defendieron el lucro en la educación, en argumentaciones que resultan familiares a algunas discusiones actuales:

“En la vida de la concurrencia mercantil a cuyas leyes no escapan los colegios, sucede lo que en el mundo físico, animal y vegetal, en que perecen los individuos más débiles y de mala organización para ser reemplazados por los más robustos y bien organizados. Lo mismo sucede en el campo de la libertad a los establecimientos de educación que tienen mucho de mercantiles por más que se diga que este carácter o este fin sea desdorado para los colegios, cosa que yo no acepto, porque no es desdorado sino honroso todo medio honrado de ganar la vida, y el enseñar es uno de los medios más decorosos y dignos. Los colegios que sucumben son precisamente los que hacen menos falta y sucumben únicamente porque no son bien regidos y pierden la confianza del público. Los que más prosperan, aquellos que reciben más protección del público, son siempre los más dignos de ser protegidos, son siempre los mejores. Pero estos últimos tienen de sobra con la protección del público y no necesitan la particular de nadie, mucho menos a costa de su independencia.” (Zorobabel Rodríguez, 1873, citado por Correa, 1997, p. 72).

Los liberales partidarios del estado docente, por su parte, respondían que la educación era parte de los servicios públicos, como la seguridad o la defensa y que se justificaba su financiamiento con cargo a los contribuyentes porque beneficiaba a todos, aunque fuera indirectamente (Letelier, 1895). En relación a la cuestión de los exámenes, defendieron la prerrogativa pública de su control, señalando que el Estado reconoce la libertad de enseñar y de aprender, y que precisamente debido a que existe esa libertad es necesario el control de calidad de sus resultados vía los exámenes. Agregaron el argumento contextual e histórico: siendo Chile una nación nueva, se requería la intervención civilizadora y democratizadora del Estado. Lo demostraba el hecho que los avances que se constataban en el siglo XIX, no se podían atribuir a la iniciativa privada (Letelier, 1912).

“En nuestros días, los adversarios de la instrucción pública están empeñados en adular la naturaleza de la enseñanza, convirtiéndola en una industria para someterla en ese carácter a la ley de la oferta y la demanda; y no hay duda que a esta condición se la rebaja cuando en vez de una función pública se hace de ella un servicio doméstico.” (Letelier, 1957, p. 71)

La polémica terminó con la Ley de Instrucción Pública promulgada en enero de 1879, la cual consagra los principios rectores del Estado docente, como lo fueron la enseñanza gratuita secundaria y superior y la superintendencia pública de todo el sistema. La educación privada permanecía, pero se controlaba por medio de los exámenes. Consecuentemente, el ingreso a los estudios profesionales superiores, implicaba la aprobación del Bachillerato en Humanidades y los alumnos de colegios privados debían rendir sus exámenes ante comisiones nombradas por el recién creado Consejo de Instrucción Pública. Por lo tanto, la Ley representa un triunfo en toda la línea del liberalismo político defensor del Estado docente y la consolidación de la universidad docente y profesionalizante. El control estatal de los exámenes y por esa vía de todo el sistema educativo, se consolida de esta manera. Bajo ese alero, pervive el examen de bachillerato como mecanismo de ingreso a la universidad.

2.3 Meritocracia con exclusión

A partir de entonces, surgió lentamente un ethos republicano ligado a la educación pública como vía de movilidad social, estrechamente ligado a la noción meritocrática y a la existencia de certificaciones educacionales como vía de validación en el mercado de las profesiones (Ruiz-Tagle, 2004). La educación comienza a entenderse crecientemente como una secuencialidad, regulada por exámenes que permiten pasar de un nivel al siguiente, en una lógica que ve el rol de la escuela más ligado a la socialización con el objetivo de constituir ciudadanos responsables participantes de la polis.

Consecuentemente, los contenidos se abren hacia la formación integral y secuencial que acompaña las edades naturales de los seres humanos. En dicha trayectoria, se entiende que el alcanzar los niveles superiores de los estudios depende de los méritos individuales y que el sistema escolar debe organizarse de forma tal que permita que todo aquel que tenga las capacidades pueda llegar a la cúspide. La pregunta por el acceso a la educación superior se respondía bajo la preeminencia del universalismo liberal de los derechos del ciudadano y la noción meritocrática cumplía suficientemente las especificaciones provenientes del sistema social. Se legitimaban de esta forma las discriminaciones que efectúa el sistema de enseñanza y se consolidaba el consenso en torno a la educación pública como el juez que establece el mérito necesario

para continuar estudios superiores, mediante la examinación de la población elegible en mediciones que reclaman un estatuto de objetividad.

En el cambio de siglo, la expansión de la instrucción pasó de pertenecer al ámbito político-educacional al político-social. Las desastrosas condiciones materiales de los sectores populares, consecuencia de un capitalismo desregulado, fomentaron el surgimiento de un descontento social que marcó el debate político de la época (Garcés, 1991). En este contexto, nacen los partidos obreros y de clase media. También comienzan a proliferar organizaciones obreras de carácter socialista y anarquista. En la Iglesia Católica surgen voces que alertaban acerca del permanente abandono de las clases desmerecidas. La elite conservadora, que antes había abogado por el drástico mantenimiento de las relaciones sociales y económicas, empieza a considerar la instrucción de la fe, la caridad y la enseñanza de los ideales civilizatorios de la familia burguesa como una estrategia para pacificar a las masas.

La ampliación de la cobertura de la instrucción básica, que durante el siglo XIX fue para la elite una necesidad acorde al proceso de constitución de identidad de la naciente República, a principios del siglo XX se transformaba en un tema social: en una estrategia para civilizar y apaciguar a la clase obrera y popular. Esta presión social por la obligatoriedad de la enseñanza básica desembocó en la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, aprobada en 1920 (Egaña, 2004). Dicha Ley representa un hito esencial de la historia de la educación chilena, pues marca el momento en que el esfuerzo ya no es sólo la alfabetización, sino la inculcación de un ethos ciudadano, de una idea de nación que, por obra del Estado, igualaba en derechos a los connacionales en el democrático espacio del aula (Lira, 2010). La obligatoriedad y universalidad del acceso a la educación primaria alcanzó rango constitucional en la carta fundamental de 1925.

Aunque la educación primaria obligatoria se implementó con muchas dificultades materiales y pedagógicas, la expansión de ese nivel educativo produjo un modesto crecimiento de la educación secundaria. Hacia 1930, la cobertura primaria llegaba al 61%, mientras que en 1935, la cobertura de la educación media llegaba a 4%. Fue en esta época en que la población de clase media comenzó a entender la enseñanza secundaria como una preparación para el ingreso a la educación superior abandonándose de esta forma su objetivo inicial, cuál era la formación del ciudadano responsable (Mellafe, Rebolledo y Cárdenas, 2001). Así mismo, en el contexto de esos convulsionados años hacen su aparición los estudiantes organizados como un factor determinante de la política universitaria y nacional.

La educación superior sufrió la inestabilidad propia del período y se sucedieron intentos de reforma. Éstos decantaron en el Estatuto Universitario de 1931 (D.F.L. N°280, 30 de mayo de 1931), el cual mantuvo el papel rector de la Universidad de Chile

sólo sobre el sistema superior, ahora gozando de autonomía respecto del gobierno, y consagró la separación definitiva entre educación secundaria y superior. Los nuevos estatutos marcan además el inicio de una política de desarrollo científico y académico, abandonando el carácter profesionalizante propio del siglo XIX. Un nuevo reglamento de bachillerato mantuvo como requisito ingreso a la Universidad de Chile el grado de Bachiller en Filosofía con mención en la especialidad correspondiente. Las menciones eran tres: Matemática y Física, Biología y Química e Historia y Letras y el grado se obtenía mediante examinación de los postulantes, lo cuales debían tener la Licencia Secundaria, que acreditaba su egreso de ese nivel de estudios (Mellafe, Rebolledo y Cárdenas, 2001). El examen de Bachillerato era escrito y tomaba la forma de un ensayo sobre un tema a elección de un conjunto prefijado. No obstante, como consecuencia de una eliminación transitoria del bachillerato ocurrida entre los años 1927 y 1929, habían proliferado los exámenes de ingreso aplicados por las Facultades, lo que hizo que se sumaran de facto a la exigencia del grado de bachiller (Vera, 2015).

Desde fines de la década de 1930, como consecuencia tanto de las serias consecuencias que en Chile tuvo la crisis económica mundial de 1929 como del malestar social y la politización de los trabajadores desde comienzos de siglo, el Estado abandona el modelo oligárquico decimonónico y adopta un modelo desarrollista enfocado en regular las relaciones entre el capital y el trabajo. En este contexto surgen, por ejemplo, las leyes de regulación laboral y de sindicalización. Este cambio, impulsado por los gobiernos radicales de la época, se concretó en 1939 con la fundación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Con esta institución el Estado adoptaba explícitamente un rol protagónico en la planificación de la economía nacional. En este proceso estuvieron de acuerdo, mayoritariamente, todos los sectores de la elite, la clase media y los trabajadores urbanos. El único sector que no tuvo participación en este acuerdo fueron los trabajadores rurales, apartados del consenso como consecuencia de la negociación entre el gobierno de la época y los latifundistas (Moulian, 2006).

En el Plan de Fomento Industrial presentado en 1939, se declaraba que “la industria tiene una influencia considerable no sólo para el progreso material y económico del país, sino también para el mejoramiento social de la población” (Corporación de Fomento de la Producción, 1939). La principal iniciativa del modelo desarrollista era transitar de un modelo de crecimiento hacia afuera, a un modelo de crecimiento hacia adentro: a este modelo se le denominó Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Los tres primeros fines aludidos en el Plan de Fomento Industrial de 1939 fueron: “a) elevación del nivel de vida de la población para asegurar su bienestar; b) mejoramiento de la balanza comercial y de pagos

internacionales; c) encauzamiento de las actividades industriales hacia una producción que satisfaga las necesidades y modalidades de las diferentes regiones del país, así como de los mercados exteriores” (Corporación de Fomento de la Producción, 1939).

Para el modelo desarrollista el fomento de la instrucción primaria y secundaria era un tema prioritario. Desde la perspectiva del modelo ISI, la modernización de la mano de obra era fundamental. Son numerosos los intentos de las empresas de la CORFO por “civilizar” la creciente fuerza de trabajo campesina que arribaba en los sectores urbanos. En Huachipato, por ejemplo, se impulsó la fundación de escuelas para hijos de obreros y funcionarios y se fomentó el acceso de los trabajadores más capaces a la Universidad de Concepción. Para los impulsores del modelo desarrollista, si bien la educación se concebía como un bien público garantizado por el Estado, el proyecto de modernización nacional – al igual que en el siglo XIX – contemplaba la diferenciación de la instrucción según clases. En este esquema, el Estado debía fomentar la modernización de la mano de obra (para las clases bajas), la instrucción del aparato administrativo (para las clases medias) y el desarrollo académico-científico (para las clases altas). En un discurso de campaña, Juan Antonio Ríos expresaba:

“Las orientaciones educacionales deben atender a que la categoría del obrero no sea considerada como algo deleznable, deben procurar que nadie llegue a estimar como inferior la actividad que desarrolla, o la tarea que desempeña. Y así el hijo del trabajador debe encontraren los recursos que haya logrado reunir su padre, el apoyo necesario para ser un trabajador especializado, para conservarse dentro de su clase, para dignificar su clase, para reivindicar con su eficiencia, con su especialización, con su capacidad superior, el orden constituido por el oficio de sus antepasados” (Ríos, 1942, p. 8).

La política del sector obrero que surge del proceso de modernización laboral impulsado por la CORFO, transitaba entre las demandas materiales y el anhelo de ascenso social, por un lado, y la radicalidad del sindicalismo, agrupado en la CUT (Central Unitaria de Trabajadores), por otro. La mayor parte de las demandas obreras fueron el reajuste de sueldos y salarios, la negación de la congelación de remuneraciones, los beneficios de salud y educación, entre otras. Estas demandas se insertaban en la mentalidad mesocrática de la época: en el periodo de la Unidad Popular, por ejemplo, la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) eliminó la categoría de obrero de sus trabajadores, los que poseían un nivel de vida – material y social – notoriamente superior a la del obrero común.

Estas peticiones generalmente formaban también parte de un discurso radicalmente sindicalista. La CUT – que en sus filas agrupaba a gran parte de los sindicatos de las empresas de la CORFO – expresaba en su declaración de principios:

“que el régimen capitalista actual, fundado en la propiedad privada de la tierra, de los instrumentos y medios de producción y en la explotación del hombre por el hombre, que divide la sociedad en clases antagónicas: explotadores y explotado, debe ser sustituido por un régimen económico-social que liquide la propiedad privada hasta llegar a la sociedad sin clases, en la que se aseguren al hombre y a la humanidad su pleno desarrollo” (CUT, 1953 en Garcés, 1988: 101).

En el aspecto específico de la educación, ambas tendencias eran partidarias de las mismas transformaciones: el fomento de la educación pública y gratuita, la aprobación de una ley de alfabetización nacional, la creación de escuelas industriales y de universidades populares.

2.4 Meritocracia, masificación y mercado

La década de 1960 es de profundas transformaciones de la sociedad en general y del sistema educativo en particular. El gobierno de Eduardo Frei acometió realzó transformaciones estructurales a la educación, que abarcaron prácticamente todas las aristas del sistema. La Educación Básica se alarga a ocho años luego de los cuales se instala una prueba de finalización y se alcanza al fin el acceso prácticamente universal. La tutela del estado de la educación privada por la vía de los exámenes se termina y se busca mediante mediciones objetivas la promoción entre años y niveles. En ese contexto, el sistema de selección universitaria migra desde el Bachillerato existente desde la década del 30, hacia un prueba objetiva de aptitud académica, bajo la noción meritocrática de que la trayectoria educacional de los individuos dependerá de sus capacidades, por lo que la igualdad de oportunidades se asegura con el igual trato mediante un sistema universal de medición bien calibrado.

Los movimientos estudiantiles de la segunda mitad del siglo XX, al igual que los obreros calificados, abogaban por el crecimiento radical de las posibilidades de matrícula. El argumento central era que la instrucción del sector obrero y la clase pobre del país lograría generar un proceso de adquisición de conciencia de las desigualdades nacionales, lo que impulsaría una transformación social y económica significativa. En este punto coincidían tendencias diversas, como los estudiantes de la Democracia Cristiana de la Pontificia Universidad Católica, y los estudiantes del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) de la Universidad de Concepción.

Para Miguel Enríquez, líder del MIR, las demandas fundamentales de la reforma universitaria de 1967, eran el cogobierno y el acceso de los obreros y campesinos:

“La revolución universitaria, entendida como la mera transformación que saque esa superestructura del servicio a la sociedad de explotación y oprobio y la

coloque al servicio de obreros y campesinos, pasa por la lucha por la reivindicaciones fundamentales de los estudiantes contenidas en la Reforma Universitaria, enfatizando así el cuestionamiento del poder universitario, esto es, el cogobierno estudiantil, como elemento indispensable para luchar en este periodo por la democratización de la universidad, la defensa de la autonomía y el acceso a ella de obreros y campesinos, y la lucha contra la penetración norteamericana” (Miguel Enríquez, citado en Huneus, 1988, p. 73).

En una declaración de académicos y estudiantes reformistas de la Universidad Católica de Valparaíso en 1967, se declaraba que:

“La nueva universidad (debe hacer posible) una efectiva comunidad entre profesores y alumnos en búsqueda de la verdad, en la que se estudie y transmita la ciencia y la técnica, dándole importancia primordial a la investigación; que supere el estrecho esquema profesionalizante de las universidades tradiciones; que permita la generación democrática de las autoridades académicas, con directa interacción de docentes alumnos y personal administrativo, y que desarrolle sus actividades en estrecha relación con la realidad social de nuestra patria y Latinoamérica” (en Huneus, 1988, p. 58).

Tabla 5 Matrícula Universitaria de Pregrado, 1960-1966

Año	Matrícula
1960	24.703
1961	25.612
1962	27.548
1963	31.055
1964	32.995
1965	41.801
1966	48.946

Fuente: Arriagada(1989)

Estas tres perspectivas coincidían en la idea de que uno de los fundamentos del progreso nacional era la universalización de la instrucción. Durante la década de 1960, la matrícula universitaria experimentó un crecimiento significativo. La educación superior de pregrado, por ejemplo, alcanzó las cifras que se muestran en la tabla N° 5.

A esas alturas el acceso a la educación superior estaba mediatizado por los requisitos que habían impuesto el estatuto de 1931 y el reglamento de bachillerato de 1932, con pequeñas diferencias. Esencialmente, era requisito tener la licencia de estudios secundarios y el grado de Bachiller en Filosofía otorgado por la Universidad de Chile, el que se lograba por la aprobación de pruebas comunes y de la mención

correspondiente, a la vez que, por las razones ya expuestas, diversas facultades universitarias fueron añadiendo pruebas adicionales de ingreso, de variados objetivos.

“Si el candidato postulaba a una carrera en una universidad, se veía obligado a rendir por lo menos tres series de exámenes en un lapso de tres meses, a saber: los del último año de enseñanza media, los del Bachillerato, y los de la admisión a la carrera. Si postulaba a más de una universidad o carrera, las instancias de exámenes se multiplicaban aún más” (Díaz, Himmel y Maltes, 1990, p. 12)

Tanto las dificultades prácticas señaladas, derivadas de la masividad de la enseñanza secundaria y la expansión de la superior, así como las evidencias que permitían desconfiar del Bachillerato como vía de ingreso, llevaron a la Universidad de Chile a desarrollar pruebas de selección experimentales a partir de 1962, con miras a una radical modificación del método de selección. Así mismo, el crecimiento de la matrícula había llevado a la necesidad de considerar una prueba de selección y no sólo de habilitación para los estudios profesionales.

La literatura de la época, a partir de estudios estadísticos sobre la predicción del rendimiento académico de las pruebas de Bachillerato y de los instrumentos particulares aplicados por las escuelas y facultades, criticó decisivamente la modalidad de ingreso vigente y concluyó la necesidad de estandarizar criterios, crear instrumentos confiables de medición e integrar la selección universitaria a nivel nacional (Himmel y Terfort, 1953; Grassau, 1955; Jaramillo y Salas, 1961).

“Las críticas [al bachillerato] eran diversas: los postulantes se quejaban por cuestiones formales de administración de la prueba; los padres por considerarla una crueldad inútil para con sus hijos; otros, rechazaban por arbitrario todo tipo de exámenes y querían un camino expedito para todos, sin niveles ni barreras; los profesores secundarios se quejaban por una duplicación y triplicación de exámenes casi idénticos (...), los docentes universitarios, en cambio, lamentaban la escasa preparación literaria o científica de los alumnos que ingresaban a la Universidad” (Vera, 2015, p. 174)

Por otra parte, ya desde la década de 1930 los liceos habían pasado a depender de una Dirección de Educación Secundaria, con lo que la tuición curricular de la Universidad de Chile sobre los mismos dejó de existir. Luego, la universidad entregaba un grado académico sobre la base de estudios sobre los que no tenía un control directo.

Pero quizás lo más grave fue la falta de claridad que había llegado a tener el bachillerato en cuanto a los propósitos que perseguía. Al calor de ese debate, el consejero universitario Roberto Munizaga expresó con impremeditada elocuencia la vaguedad de objetivos del bachillerato al decir que “coincidimos en algo fundamental:

que el bachillerato es un certificado de decencia intelectual, y no debiera ir más allá en su primer etapa” (Munizaga, Roberto. Citado por Vera, 2015, p. 180).

A inicios de la década de 1960, existía unanimidad en dos cuestiones fundamentales: la supresión del bachillerato y la mantención de un acceso selectivo a la universidad. Esto último tanto por razones prácticas (capacidad de las carreras), como por razones de principios (suficiente preparación del alumnado). El hecho de que haya existido una iniciativa parlamentaria en 1962, para suprimir el bachillerato, muestra la magnitud de la crisis que vivía dicho sistema de ingreso.

El 7 de septiembre de 1966, el Consejo Universitario de la Universidad de Chile decidió aplicar la que denominó “Prueba de Aptitud Académica” para resolver la selección universitaria y, un mes después, decidió poner a disposición el instrumento y los procedimientos al resto de las universidades (Díaz, Himmel y Maltes, 1990). De esta forma, los factores de selección universitaria quedaron conformados por las notas de la enseñanza media, la Prueba de Aptitud Académica (que tenía una parte verbal y otra de matemática), las Pruebas de Conocimientos Específicos en diferentes disciplinas, las Pruebas Especiales, destinadas a detectar habilidades especiales, los exámenes de detección de contraindicaciones y, por último, algunos antecedentes que fueron incorporando las distintas instituciones con el tiempo, como el origen geográfico, el tipo de educación del postulante, el ranking de egreso de la enseñanza media, etc. Esta fue la batería completa de los elementos de selección que las universidades tenían a disposición, pero los obligatorios fueron solo las notas de enseñanza media y la Prueba de Aptitud Académica (PAA). La primera vez que se aplicó la PAA fue en 1967 y la última en el año 2002.

En el contexto de la época en que surge este sistema de selección, además de los argumentos técnicos y prácticos que criticaban el Bachillerato, un sustrato de ideas sobre la igualdad y la justicia subyació a las medidas descritas. El siglo XX, en especial a partir de los años 20 y 30, es el del ascenso de las clases medias al amparo de la ampliación de las oportunidades educacionales y del Estado. En la medida que eso ocurría, la comprensión de la enseñanza como una trayectoria que termina naturalmente en la educación superior es creciente. Unido esto a los grandes relatos de cambio social y político que juegan sus cartas en los años 60, llevan a hacer hegemónica la idea de que todos los egresados de enseñanza media debían tener las mismas oportunidades de ingreso a la educación superior. En ese sentido, la idea y tradición de seleccionar en base al mérito no es discutida, pero se busca organizar perfeccionar la selección bajo el concepto ordenador de la “igualdad de oportunidades” (Donoso y Hawes, 1994). El principio de la igualdad de oportunidades se refleja en la intención de basar la selección

en el constructo “aptitud”. El concepto de aptitud utilizado en la gestación del PAA fue el siguiente:

“Condiciones o conjunto de características consideradas como sintomáticas de las habilidades de los individuos, para adquirir, a través de un cierto entrenamiento, un conocimiento, habilidad o conjunto de respuestas (generalmente especificados) como, por ejemplo la capacidad de hablar un idioma, de interpretar música, etc” (Díaz, Himmel y Maltes, 1990),

El supuesto es que la aptitud sería susceptible de ser apropiadamente medido con control de sesgos. En efecto, la creencia es que hay “*algo*” en cada sujeto, susceptible de ser aislado y medido, atenuando razonablemente la contaminación de la medición por otros factores como serían la experiencia escolar o el nivel socioeconómico. Los equipos académicos y técnicos a cargo de los estudios y validación del sistema, sostenían categóricamente la no dependencia directa de los resultados de la prueba con el nivel socioeconómico de los sujetos (Díaz, Himmel y Maltes, 1990; Himmel, Maltes y Majluf, 1980). La PAA, por este motivo, buscaba estar ligada lo menos posible a los contenidos de la enseñanza media, de forma que el sujeto necesitara tan solo conocimientos elementales verbales y numéricos para responderla.

Junto con la independencia, otras características del constructo de “aptitud” son la normalidad y la estabilidad. La primera implica que la aptitud se distribuiría normalmente en la población, de manera independiente de otras características, como el sexo, el entrenamiento, el grupo social, etc. La segunda es la presencia invariante de la aptitud en el tiempo en un sujeto determinado, lo que implica que es susceptible de ser medida en una oportunidad y tomar decisiones en base a esa medición.

Operativamente, se implementó en torno a la PAA un sistema nacional interuniversitario de postulaciones y matrícula. Por un lado, las universidades informaban la oferta de carrera y vacantes para el proceso anual de admisión de estudiantes. Por otro, los sujetos, en conocimiento de su puntaje obtenido en los diferentes elementos de selección, declaraban un número determinado de preferencias y eran ordenados en cada una de ellas de acuerdo a su puntaje de selección, que es el que considera, ponderadamente, los diferentes elementos de la batería exigida para cada carrera. Los sujetos eran seleccionados en la mejor preferencia que sea posible, relativamente a su posición que ocupan en relación a los otros sujetos que comparten tales preferencias utilizando un “algoritmo de aceptación bilateral diferida”.

El sistema descrito generó una amplia literatura técnica relacionada con sus criterios de validación: estabilidad, normalidad y en especial, validez predictiva. El criterio fundamental para juzgar la bondad de los instrumentos, en la perspectiva interna del mismo sistema, es la validez predictiva, es decir, el grado en que el puntaje de la

batería de selección logra predecir el rendimiento universitario temprano. Los resultados reportados por la literatura sitúan la correlación en estándares internacionales apropiados, aunque la predicción nunca ha logrado ser muy alta, debido en parte a que sólo puede ser medida –por obvias razones- con la población que logra ingresar, lo que provoca el efecto denominado restricción de rango, que dificulta la observación de la variabilidad. Adicionalmente, la validez predictiva sólo puede estudiarse seriamente en primer año, ya que luego la información se contamina con la propia experiencia universitaria, que tendería a ser igualadora de resultados (Díaz, Himmel y Maltes, 1990).

No es menor la señalada limitación empírica de los estudios de validez predictiva, en relación a sólo poder validarse frente a los sujetos finalmente seleccionados. Devela cuanto de confianza “no científica” se deposita en la ciencia de la psicometría ya que, a fin de cuentas, todo el constructo se basa en la hipótesis imposible de comprobar que se ha seleccionado a los sujetos que prospectan el mayor rendimiento académico. Donoso y Hawes (1994), han sostenido que el modelo de medición de la PAA se auto-pronosticaba, puesto que tanto la PAA como las calificaciones de primer año universitario se inscriben en el mismo paradigma de inteligencia y racionalidad. Respecto de la supuesta independencia de la prueba, los mismos autores sostienen que

“La falacia reside en hacer sinónimos ‘los mejores’ en rendimiento con ‘los mejores’ en las condiciones en que cursaron la enseñanza media, igualando resultados en la prueba con condiciones. Esto conduce a la demasiado rápida conclusión de que las características del medio educativo en que se desarrollaron residen estructuralmente en los sujetos, lo que significa un determinismo que ya no cabe en el discurso pedagógico” (Donoso y Hawes, 1994: 33)

Tabla 6 Matrícula Universitaria de Pregrado, 1967-1973

Año	Matrícula
1967	55.653
1968	61.976
1969	70.588
1970	76.979
1971	99.603
1972	127.206
1973	145.663

Fuente: Arriagada (1989, pp. 130-131).

Con todo, la PAA existió hasta el año 2003 y, como se verá luego, algunas de las características operacionales del sistema de selección sobreviven hasta hoy día. Su

nacimiento se sitúa en el contexto convulsionado de la reforma universitaria en la que se reclamaba por mayor igualdad de oportunidades y porque las universidades ampliaran el acceso. La matrícula universitaria, según se muestra en la tabla siguiente, aceleró sus tasas de crecimiento respecto de las de primera mitad de la década y tuvo una expansión acelerada en los años del gobierno de Salvador Allende.

Hacia 1973, las cifras de la tabla N° 6 implicaban una cobertura que se situaba en un 15,46% de cobertura bruta, cifra que para entonces era una de las mayores del contexto latinoamericano (Tabla N° 7).

Tabla 7 Tasa de cobertura bruta de la educación terciaria para países de Latinoamérica, mundial y de América del Sur, 1970-1973

País	1970	1971	1972	1973
Argentina	13,40	15,34	16,40	19,41
Bolivia	8,89	8,18	7,69	8,27
Chile	9,12	11,41	13,92	15,46
Colombia	4,09	4,55	5,15	5,56
Cuba		3,71	4,98	6,33
República Dominicana		6,25	7,61	8,20
Ecuador		7,10	7,57	9,45
El Salvador	2,81	3,68		5,58
Guatemala	3,07	3,26	3,60	3,97
México		5,22	5,61	
Nicaragua	4,47	4,09	5,04	4,31
Panamá	6,32	10,28	12,02	13,78
Paraguay	3,71	4,43	4,79	4,82
Perú	10,07	9,95	10,31	11,53
Uruguay				12,30
Venezuela		10,04	11,59	12,89
Mundo	10,02	9,90	10,09	10,32
América del Sur	6,77	7,78	8,74	9,75

Fuente: Elaboración propia a partir de UNESCO. Institute for Statistics

<http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>

Esta tendencia fue detenida por la intervención del gobierno dictatorial en las universidades. Los años posteriores al golpe militar de 1973, hasta 1980, representan un período regresivo de la matrícula de la educación superior, explicado por políticas de restricción al financiamiento y acciones represivas e intervencionistas sobre las universidades. La matrícula se contrae respecto de la de 1972 y como corolario la cobertura de participación de la cohorte de edad que había en 1980 retorna a las tasas de inicios de la década (Tabla 8).

El año 1981 marca un punto de inflexión debido a la implementación de una radical reforma de sistema universitario y de la educación superior en general llevada a cabo por la dictadura militar. Mediante el desmontaje de la legalidad vigente y la dictación de diversos Decretos con Fuerza de Ley, se modifica el régimen institucional, se consagra el autofinanciamiento y la competencia como motores del sistema y se crea un contexto de flexibilidad para la creación de universidades-empresa. Según una autoridad de la época esta reforma era

“...un paso histórico hacia una sociedad realmente libre, moderna y justa. Y que es además el camino hacia la reconquista de una educación superior de alta calidad, que nos prestigió y nos volverá a prestigiar mundialmente (...) La iniciativa privada creará un poderoso incentivo para mejorar la calidad académica y atraer así a los mejores postulantes. Consecuentemente, habrá un incentivo para que cada universidad procure atraer a los mejores académicos, y remunerarlos conforme a lo que su calidad merece, porque ello le será compensado a través del mayor aporte estatal (...)” (Sergio Fernández, citado por Santos Herceg, 2006, p. 4).

Tabla 8 Matrícula Universitaria de Pregrado 1973 – 1987

Año	Matrícula
1973	145.663
1974	144.523
1975	147.549
1976	134.149
1977	130.676
1978	130.208
1979	127.446
1980	118.978
1981	117.453
1982	116.474
1983	125.363
1984	126.197
1985	127.496
1986	124.469
1987	125.021

Fuente: Arriagada (1989, pp. 130-131).

A partir de esta reforma, comienza un nuevo ciclo de expansión de la matrícula universitaria, asociada esta vez a la fundación de nuevas instituciones privadas. Al mismo tiempo el proceso implica una diversificación institucional y multiplicación de

los tipos de programas y sedes de dictación, todo lo cual configura un panorama de complejidad creciente.²⁵

La pertinente comprensión de los temas de equidad en el acceso bajo esta nueva realidad que emerge a partir de 1981, requiere enfrentar los dilemas detallados en el capítulo del marco teórico. La expansión y diversificación bajo modalidad de libre mercado y privatización, por si misma, no implica –necesaria y apriorísticamente- un correlato de mejoramiento de las condiciones de equidad en el acceso, sino un cambio radical en las coordenadas que definen el problema y en los conceptos y distinciones que lo ordenan. Baste con decir, por ejemplo, que la sola palabra “universidad” comienza a definir a una variedad de instituciones que van desde institutos docentes con claro ánimo de lucro vinculados a conglomerados transnacionales, hasta la tradicional comunidad centrada en la investigación científica. Esta nueva realidad, en especial su característica más resaltante, que es el incremento, diversificación y territorialización de la oferta, generó nuevas condiciones al sistema único de selección usado desde 1967. Una parte creciente de la oferta quedaba fuera de dicho dispositivo, aunque de alguna manera las implicancias y efecto ordenador del sistema de selección de la PAA, la alcanzaba directa o indirectamente (Donoso y Hawes, 1994).

A partir de la década de 1980, seleccionar a los estudiantes mediante el mecanismo asociado a la PAA, trazaba una distinción simbólica de calidad y prestigio. Las nuevas universidades buscaban el capital reputacional que se transfiere desde los estudiantes de altos puntajes hacia las instituciones. Las universidades que existían al año 1980 y sus derivadas, que pasaron a ser llamadas “tradicionales”, a su vez, trazaban la línea divisoria de la jerarquía, basadas en parte en el sistema en el hecho de que seleccionaban a sus estudiantes. Tal estado de cosas evoluciona a ritmos diversos según los sectores de la oferta. Por un lado, bajo la presión del financiamiento, algunas universidades tradicionales menos selectivas comienzan a disminuir algunas barreras académicas de admisión y a comportarse estratégicamente en el uso de los mecanismos de discriminación positiva que se habían implementado históricamente. Por otro lado, dentro de las nuevas universidades, algunas ganan en prestigio y superponen su captación de estudiantes con las más selectivas de las tradicionales. En cualquiera de los dos casos, el sistema de admisión de alumnos inaugurado en 1967 seguía siendo el factor que proporcionaba los conceptos ordenadores, pero se desenvolvía ahora bajo otro escenario.

En una mirada retrospectiva, la permanencia de un sistema de selección de alumnos con las características descritas, sin que las radicales reformas de 1981 lo

²⁵ Este proceso se trata con mayor detalle en el siguiente capítulo.

hayan cambiado, es un hecho que llama la atención y que, como se verá más adelante, tiene consecuencias importantes en los patrones de desigualdad de acceso a la educación superior. Lo fundamental es que dicho sistema se basa en el mérito y no en la capacidad de pago. Cuando se compelió a las universidades a autofinanciarse y, por lo tanto, los estudios comenzaron a ser pagados, se superpuso un criterio de selección fáctico a dicho sistema de selección. Este aspecto será tratado con en detalle en el capítulo cuatro.

Aunque el sistema, en su arquitectura general no cambio, sí se vio impactado por el contexto. Un aspecto no estudiado es el comportamiento de las universidades frente al abanico de posibilidades que les ofrecía el sistema de selección de alumnos para perfilar a sus nuevos estudiantes. El punto es importante, puesto que como queda en evidencia al revisar la historia reciente, en una educación superior altamente privatizada como la chilena, la motivación de muchas instituciones sería el aseguramiento de una determinada posición en la competencia por estudiantes, más que una selección académica con fines predictivos del rendimiento, con lo que se genera una desalineación de los propósitos originales del sistema de selección. Por otra parte, este hecho da cuenta de cuán dependiente del contexto general de la educación superior es un sistema de selección de estudiantes. Pensamos que, *mutatis mutandis*, esto abre paso a la reflexión acerca de la proyección del actual sistema en un horizonte de cambios como el que se vive hoy la educación chilena.

Hacia el año 1980 la batería obligatoria de elementos de selección universitaria estaba constituida por las notas de enseñanza media y la Prueba de Aptitud Académica parte Verbal y parte Matemática. Los elementos que podían ser solicitados por las universidades optativamente, eran las Pruebas de Conocimientos Específicos de Biología, Ciencias Sociales, Matemática, Física-Química.²⁶ En el año 1981 se desagregó el test de Física-Química en dos pruebas separadas y en año 1985 se estableció como prueba obligatoria la Prueba de Conocimientos Específicos de Historia y Geografía de Chile, como una decisión establecida desde el gobierno central por razones más bien ideológicas. Además de lo anterior, existían las pruebas especiales de diversa índole, que administraba cada Universidad. Esta arquitectura de elementos de selección se mantuvo hasta el año 2003, cuando acogiendo la inquietud y crítica del Ministerio de Educación, el Consejo de Rectores anunció el año 2001 el reemplazo los exámenes señalados por una Prueba de Selección Universitaria (PSU), con las cuatro pruebas ya mencionadas: Lenguaje y Comunicación, Matemática, Historia y Ciencias Sociales y Ciencias, manteniendo la valoración de las notas de enseñanza media. Luego, en el

²⁶ Las líneas que siguen han utilizado como fuente primaria los documentos de difusión a los postulantes “Guías de Ingreso, segunda parte” y “Oferta Definitiva de Carreras, Vacantes y Ponderaciones” entre los años 1980 y 1999 y archivos electrónicos de la Oferta de Carreras para los años siguientes.

proceso de admisión 2013, se agregó el puntaje por “Puntaje Ranking de Notas” como medida del rendimiento relativo en el enseñanza media, que cual se explicará con detalle posteriormente.

Las notas de enseñanza media constituyen el único factor de selección obligatorio que se ha mantenido desde los inicios del sistema de selección basado en pruebas estandarizadas. Es de interés su seguimiento, puesto que la literatura señala que es el factor de selección de mayor capacidad predictiva del rendimiento universitario (Comité Técnico Asesor. CRUCH, 2008). La valoración del elemento NEM, ha oscilado entre algo más que el 20% y el 30% en promedio. Por norma del sistema de selección del Consejo de Rectores, la ponderación en cada carrera no puede bajar de 20%. Durante la década de 1980, las notas de enseñanza media bajan su ponderación promedio para luego recuperarse sistemáticamente hasta alcanzar el 25%. La asignación de aportes fiscales a partir de 1981 asociados a la matrícula de los mejores puntajes de la PAA, es lo que llevó a las universidades a restar ponderación a este elemento (Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, 2000), llegando algunas a eliminarlo en el proceso de admisión de 1982 como requisito para algunas carreras, sólo con el fin de mejorar las probabilidades de obtener aportes fiscales asociados a los puntajes de la PAA. Sin embargo se recupera con posterioridad, aunque sin alcanzar el nivel inicial y en parte debido a que las universidades del Consejo de Rectores debieron normar una ponderación mínima del 20%. El alza experimentada entre el año 2003 y el año 2004 se debió a la incertidumbre que provocó la primera aplicación de la PSU, calificada por muchos de una implementación apresurada. Lo que es notable es que el aumento se mantiene hasta alcanzar un promedio de 30%. Globalmente, se puede afirmar que las instituciones tienden a valorar crecientemente las calificaciones de enseñanza media en la selección universitaria.

Con posterioridad a 1980, la ponderación promedio de la PAA parte verbal subió más de 7,5 puntos porcentuales, para casi retornar al nivel inicial del período hacia fines de la década y volver a subir paulatinamente a un 24% en 1996. Con posterioridad, a ese año, se estabilizó en torno al 25% de ponderación promedio. El alza de la década del 80 del siglo pasado se debió a la indexación de recursos fiscales a la matrícula de estudiantes con los mejores puntajes promedio de la PAA (Consejo de Rectores, 2000). En todo caso, en la era de la PSU, la valoración de la medición de la lengua materna es mayor que en los tiempos de la PAA.

La situación de la medición en el caso de las matemáticas es especial y merece una mención aparte. Entre 1967 y 2003, coexistieron la PAA parte matemática y la Prueba de Conocimientos Específicos de Matemática. Con posterioridad al 2004 hay una prueba única de matemática, obligatoria para el acceso a todas las carreras. Existió

una ostensible alza de la ponderación de esta medición en la década de 1980, estabilizándose en poco menos del 35% de ponderación promedio. Llama la atención que con posterioridad al año 2004, es decir, en la vigencia del sistema de la PSU, dicho valor haya bajado a cerca del 30%, puesto que precisamente se suprimió a partir de entonces la Prueba de Conocimientos Específicos de Matemática. En ese sentido, se puede plantear una interrogante en relación a la selección a las carreras de mayor exigencia en esa disciplina. Tomando como referencia el año 2000, 147 carreras exigían la Prueba de Conocimientos Específicos de Matemática, promediando la ponderación sumada entre la PAA parte matemática y esta última prueba, un 53,26% con una moda de 50. En otras palabras, en las carreras más selectivas del área, la mitad de las posibilidades de ingreso se determinaban en ese año por mediciones de la disciplina de las matemáticas, mientras que en la actualidad las mismas carreras exigen en promedio un 39,81% sólo en la PSU de matemática. De acuerdo a estos datos, cabe dudar de la exactitud del argumento esgrimido para el cambio del sistema de la PAA al de la PSU, respecto que el primero daba señales débiles hacia la enseñanza media. Sin duda que de las carreras selectivas del área de matemáticas, la señal era más potente en los momentos en que existía la Prueba de Conocimientos de Matemática. El problema era que las universidades la solicitaban cada vez en menos carreras.

La evolución de la exigencia de las Pruebas de Conocimientos Específicos muestra una ostensible disminución a partir de fines de la década de 1990; no obstante, el porcentaje de carreras que las consideran se mantiene en los últimos años de la PAA. A modo de ejemplo, en 1984, 125 carreras no exigían ninguna prueba específica, cifra que se eleva a 473 en el año 2003. El incremento es de 278%. En ese mismo lapso, seis universidades habían dejado de exigir las PCE en todas sus carreras, dos habían aumentado ligeramente la proporción de carreras con PCE, una se mantuvo y todo el resto disminuyó dicho porcentaje. Los datos muestran que la disminución de carreras que exigen las Pruebas de Conocimientos Específicos como requisito de postulación, no se correlaciona tanto con la aparición del Aporte Fiscal Indirecto,²⁷ como con la dinámica de competencia por estudiantes que impacta la admisión a las universidades a partir de las reformas estructurales de 1981 y que se agudiza a partir de la década de 1990. El Aporte Fiscal Indirecto en efecto, llevó a las instituciones a elevar la

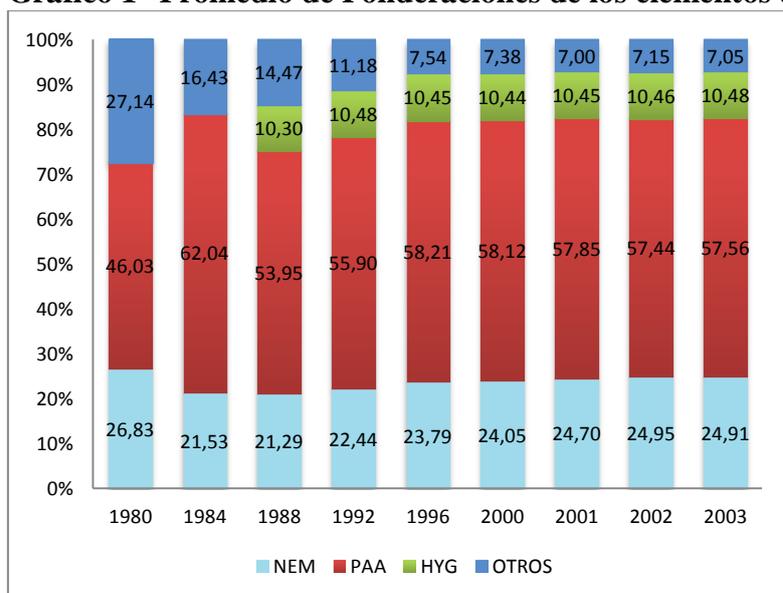
²⁷ El Aporte Fiscal Indirecto o AFI, es una línea de financiamiento estatal hacia las instituciones que premia a aquellas que matriculan estudiantes nuevos situados entre los mejores puntajes en la PAA matemática y verbal y luego en la PSU matemática y lenguaje. En un primer momento se trataba de los 20.000 más altos puntajes y posteriormente se amplía a 27.500. Al efecto de lo que aquí interesa, lo importante es que el AFI introduce un incentivo para que las universidades ponderen en la selección en mayor medida el puntaje en las mencionadas pruebas, en desmedro de la valoración de la enseñanza media y de los conocimientos específicos.

ponderación de la PAA, pero a costa de las notas de enseñanza media y en menor medida de las Pruebas de Conocimientos Específicos.

La ponderación de elementos de selección distintos a los obligatorios y enfocados a los contenidos disciplinares de mayor relevancia en los primeros años de universidad desciende de forma importante a partir de la década de 1980 (ver gráfico N° 1). Se puede apreciar también la variable introducida por el test obligatorio de Historia y Geografía de Chile, la que se debía ponderar por norma en un mínimo de 10%, lo que introdujo una cuña que impedía a las instituciones ponderar más las restantes Pruebas de Conocimientos Específicos, sin sacrificar la ponderación de la PAA o las notas de enseñanza media.

Como se señaló más arriba, a partir del año 2003 cuando se aplica la PSU por primera vez, se suprimen las Pruebas de Conocimientos Específicos y se cambian por las pruebas optativas de Historia y Ciencias Sociales, y de Ciencias. Las universidades del Consejo de Rectores deben solicitar al menos una para cada carrera. Tras la primera aplicación de la PSU sube en más de un 325% el número de carreras que exigen una u otra prueba. En estas carreras el puntaje ponderado de selección se calcula usando el mayor puntaje que obtiene el postulante, en el caso que rinda ambas. Para el año 2010, el porcentaje de carreras que exigen indistintamente una u otra prueba es del 35,80%. El crecimiento de la modalidad de pruebas alternativas se hace a costa principalmente de la Prueba Optativa de Ciencias y secundariamente de la Historia y Ciencias Sociales. En general, en el año 2004 las carreras que solicitaban indistintamente las pruebas optativas son programas que comparten en sus ciencias básicas, elementos tanto del área humanista como de la científica. Tal es el caso, por ejemplo, de las carreras de administración y comercio, como Ingeniería Comercial o Contador Auditor, u otras como Psicología o Arquitectura. El sistema de la PSU, al restringir el abanico de elemento de selección y establecer la obligación de elegir al menos una prueba, forzó este comportamiento de las instituciones. Para el año 2010, la situación cambia y en las 345 carreras que seleccionan sus estudiantes con cualquiera de las dos pruebas existe todo tipo de programas y se puede encontrar, por ejemplo, que hay carreras como Ecología o Biología Marina que eventualmente pueden seleccionar alumnos con la prueba de Historia y Ciencias Sociales y otras como Pedagogía en Historia que lo hacen con la Prueba de Ciencias. Esta situación llevó al Consejo de Rectores en el año 2013, a solicitar a las instituciones que justificaran el uso de esta modalidad. Sintomático es que, pese ello, el 53% de las carreras de la oferta del año siguiente continuó usándola.

Gráfico 1 Promedio de Ponderaciones de los elementos de selección. 1980-2003



Fuentes: Universidades del Consejo de Rectores. Guía de Ingreso Segunda Parte. 1980-1999; DEMRE. Archivos Electrónicos “Oferta de Carreras”. 2000-2010.

Aparte de los elementos de selección y su valoración diferenciada, la admisión universitaria chilena tuvo mecanismos que permitían discriminar positivamente a determinados postulantes. Históricamente, existieron dos formas de realizarlo: las cuotas de vacantes y las bonificaciones. Las cuotas de vacantes implicaban que la capacidad ofertada en una determinada carrera se segmentaba, de forma tal que la selección se realiza para cada uno de los segmentos de vacantes previamente determinados. Así por ejemplo, en el año 1980, la Universidad Austral de Chile, informaba que el 80% de sus vacantes en cada carrera quedaba reservado para postulantes egresados de enseñanza media desde la provincia de Malleco al sur.

Las bonificaciones, consistieron en adicionar una determinada cantidad de puntos al puntaje ponderado de selección, de acuerdo a alguna circunstancia especial del postulante. Normalmente, las bonificaciones estaban ligadas a origen geográfico del postulante o “regionalidad” (haber egresado de la enseñanza media en la región o zona de la Universidad), rendimiento relativo en la enseñanza media (tener una alta posición en el ranking de enseñanza media del colegio respectivo) y preferencia (haber postulado en una alta preferencia a la carrera). Es preciso señalar que esta última modalidad no alude a una característica sociodemográfica del postulante, como su origen geográfico, calidad académica relativa u otra. En realidad, es una bonificación que pretende hacer más atractiva la oferta académica de la institución involucrada, introduciendo un incentivo en las decisiones de postulación de las personas.

En el período bajo estudio, las cuotas de vacantes existieron hasta 1982. Con posterioridad desaparecen y son reemplazadas por las bonificaciones, las que existieron a su vez hasta el año 2004, cuando el Consejo de Rectores decidió suprimirlas en todo el sistema de selección. El interés de las instituciones por favorecer a los postulantes mediante bonificaciones fue creciendo acicateado por la competencia, al punto que el año 2004, 611 de 824 carreras (un 74.2%) las entregaban. En detalle, la evolución del tipo de bonificaciones es sintomática: El crecimiento de las carreras con bonificaciones se explica a partir del año 2000 por aquellas que entregan un puntaje asociado a la preferencia marcada por el postulante. Usualmente, se adicionaban 30, 20 o 10 puntos a la primera, segunda o tercera preferencia respectivamente, aunque también se ideó por parte de una institución el mecanismo de entregar 30 puntos a la primera, segunda y tercera preferencia, siempre que fueran a la misma universidad.

Como es evidente, el espíritu original de las bonificaciones –acción afirmativa sobre determinados postulantes en base a factores sociodemográficos- devino en mecanismo de mejoramiento de la posición competitiva de las instituciones frente a las restantes, al punto que las mismas debieron zanjar el tema, prohibiendo este mecanismo sin establecer matices. De esta forma se eliminó, por ejemplo, la bonificación por rendimiento relativo en la enseñanza media, la que se sustentaba en consideraciones académicas. A partir del año 2007, reaparece el uso de cuotas abandonado a comienzos de la década de 1980, al establecerse cupos supernumerarios en todas las carreras, destinados a estudiantes de colegios públicos con alto rendimiento relativo entre sus pares.²⁸

Al revisar la historia reciente, en un sistema altamente privatizado como el chileno, la motivación del grueso de las instituciones será el aseguramiento de una determinada posición en la competencia por estudiantes, más que una selección académica con fines predictivos del rendimiento, que fue la noción inspiradora de este sistema. Si existe la pretensión de seleccionar los postulantes, la oferta pone condiciones extraeconómicas que habilitan a los demandantes para obtener un cupo en las carreras. Estos son los requisitos académicos de ingreso. En el contexto de liberalización de la educación superior que se inicia en la década de 1980, dichas condiciones extraeconómicas cambian, debido a la creciente competencia por los recursos que,

²⁸ El mecanismo establecido se ha denominado Beca de Excelencia Académica. Consiste en establecer cupos supernumerarios a las vacantes regulares a los que pueden optar los egresados de enseñanza media que estén dentro del 10% superior de rendimiento de su curso y que no queden seleccionados por su puntaje ponderado. Los cupos supernumerarios se establecen obligatoriamente en todas las carreras. Sin embargo, su uso efectivo es bajo debido a la alta correlación entre el rendimiento relativo entre pares con el puntaje en las pruebas de selección, lo que provoca que la mayoría de esos estudiantes queda seleccionado en los cupos regulares.

principalmente por la vía de aranceles y becas y créditos, traen los estudiantes. Se observa una tendencia general de requerir solamente los elementos históricamente obligatorios (notas de enseñanza media, pruebas de lengua materna y matemática) y, para el caso de la batería de pruebas de la PSU, cualquier prueba optativa. Así por tanto, desde la década de 1990 que se viene constituyendo un sistema de medición estrecho y unidimensional que ha sido detectado por la como un problema central del acceso a la educación superior (OECD, 2009). En efecto, como puede constatarse, las dimensiones consideradas como criterios de admisión se estrechan en la reforma del año 2003, cuando se pone fin a la PAA; pero ya con anterioridad, el comportamiento de las propias instituciones frente a dichos criterios, estaba guiado por el contexto de competencia por estudiantes, más que por una reflexión de fondo, relacionada con la excelencia y la inclusión.

Lo anterior significa que el contexto de fuerte mercantilización ha relativizado, en los hechos, la racionalidad original de la selección universitaria. La valoración del modelo de pruebas en base a estudios de validez predictiva pierde su sentido, si el verdadero interés no es la predicción académica, sino ganar ventaja en la competencia por estudiantes. Se observa principalmente una tendencia general al comportamiento estratégico que termina constituyendo un sistema de medición menos diversa y más unidimensional, lo que resulta contradictorio en un contexto de mayor diversidad social de la matrícula y de nuevas demandas de equidad provenientes de la sociedad y de la reforma de la enseñanza media (OECD, 2009; Matear, 2006; Donoso, 1998).

2.5 La búsqueda de la equidad en la selección

En el año 2000, el Ministerio de Educación presionó al Consejo de Rectores de las universidades tradicionales para modificar los exámenes de admisión. Aun cuando se esgrimieron varias razones, la motivación esencial fue la exigencia del Banco Mundial de evaluar la enseñanza media (Comisión ad-hoc, 2000). Esto luego fue negado, cuando se constató la infactibilidad de tener un doble propósito para un mismo instrumento. El diagnóstico técnico era que, al ser esta prueba en su diseño original deliberadamente prescindente del currículum escolar, afectaba la cobertura de contenidos en la enseñanza secundaria. La discusión agregó otros elementos de crítica a la PAA, que fueron los más resaltantes a nivel público: una capacidad predictiva modesta y, por sobre todo, su carácter inequitativo, al favorecer las oportunidades educacionales de los sujetos de mayores ingresos (Comisión ad-hoc, 2000).

El informe de la Comisión convocada por el Ministerio de Educación, estableció los siguientes antecedentes para recomendar un cambio en las pruebas de admisión:

- La necesidad de tener pruebas que funcionaran como articuladoras entre la enseñanza media y la superior, bajo el doble propósito de seleccionar y evaluar los resultados educacionales. “Las pruebas no pueden ser más consideradas como un problema solo de selección para la educación superior”, se señaló (Comisión ad-hoc, 2000, p. 2).
- La obsolescencia del constructo “aptitud” en el campo de la evaluación educacional psicométrica y la hegemonía en los países desarrollados, salvo en los Estados Unidos, de pruebas basadas en el currículum.
- La superación del modelo clásico de medición frente a la moderna Teoría de Respuesta al Ítem (IRT).
- El modelo de medición utilizado no permitía reportar resultados de la enseñanza media ni la comparabilidad interanual de los puntajes.
- Los cambios en la selectividad en la educación superior en su conjunto, hacían que las pruebas de admisión se mantuvieran como relevantes sólo para el segmento selectivo de la oferta, pero referencian curricular y pedagógicamente a toda la enseñanza media.
- Disminución en la utilización de las Pruebas de Conocimientos Específicos por la dinámica de competencia por estudiantes y el efecto del Aporte Fiscal Indirecto, lo que impacta negativamente la enseñanza media.
- La reforma curricular de la enseñanza media.

La misma comisión señala que el cambio de un sistema de admisión centrado en el concepto de aptitud, por uno de base curricular, podría “tener consecuencias positivas sobre la equidad, al hacer disminuir el peso de las variables asociadas (al) ‘coeficiente de herencia’ y acrecentar, en vez, las asociadas a la experiencia y el trabajo escolar” (Comisión ad-hoc, 2000, p. 4). Las recomendaciones de la Comisión llevaron al Ministerio a patrocinar el denominado “Proyecto SIES” (Sistema de Ingreso a la Educación Superior”), perteneciente a equipos académicos de la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile el cual pretendió generar la nueva batería de exámenes (Bravo, Manzi, Himmel y Rosas, 2003).

El anuncio ministerial de cambios en las pruebas de admisión desencadenó una nutrida discusión académica entre los defensores de la PAA y los partidarios de su reemplazo. Tal polémica estuvo por lo general más centrada en la relación de los exámenes de ingreso con la equidad en el acceso y con el viejo tópico de la libertad de enseñanza, que en los temas de articulación con la enseñanza media (Rosas, Flotss y Saragoni, 2002; República de Chile, 2002; Manzi y Bravo, 2002; República de Chile. Ministerio de Educación, 2002; Cox, 2002; Himmel, 2002; Eyzaguirre y Le Foulon,

2002; Eyzaguirre y Le Foulon, 2002; Dussailant, 2002; Fontaine, 2002; García-Huidobro, 2002; Radic, 2002; Libertad y Desarrollo, 2002; Dussailant, 2002).²⁹

Tabla 9 Esquema de posturas en torno al cambio de la PAA a un test basado en el currículum

Detractores del cambio en las pruebas de selección	Partidarios del cambio en las pruebas de selección
No existe evidencia que respalde la creencia de que las pruebas de base curricular serán más equitativas. Al contrario, en una educación segmentada como la chilena, se puede esperar lo contrario, ya que la cobertura del currículum es más pobre en los colegios públicos.	Las pruebas de aptitud, tienen más ‘coeficiente de herencia’. Hay un potencial de equidad en seleccionar en base a la experiencia escolar, que al menos se espera que sea igual para todos. Queda demostrado el comparar las brechas entre la prueba SIMCE 1998 y la PAA 2000.
El cambio es intempestivo y prematuro. La PAA se implementó luego de una década de estudios.	El cambio es oportuno y necesario y se viene gestando desde 1998.
Es técnicamente infactible tener un instrumento de doble propósito: seleccionar para la educación superior y evaluar la enseñanza media.	Las nuevas pruebas no son instrumentos para evaluar la enseñanza media.
Las nuevas pruebas no servirán como articulador de la enseñanza media y la superior. Los contenidos mínimos del currículum son muy amplios. Al basarse las pruebas en ellos, los harán en los hechos obligatorios lo que afectará la libertad de enseñanza.	Se requiere un nuevo sistema de admisión que actúe como articulador de la enseñanza media y la superior. Las nuevas pruebas se basan en los contenidos mínimos y no afectarán la libertad de enseñanza de los diferentes proyectos educativos.

Fuente: Elaboración propia.

Curiosamente, los defensores de la PAA estaban alineados políticamente en la oposición de derecha al gobierno de la época. Resulta de interés revisar en la Tabla N° 9 resumidamente los argumentos desplegados en su oportunidad en este debate:

Luego de intensos años de debate, en el año 2003 se cambió la PAA por la Prueba de Selección Universitaria (PSU). La PSU consiste en dos pruebas obligatorias de Matemática y Lenguaje y Comunicación y dos electivas de Ciencias e Historia y Ciencias Sociales. Para seleccionar, las universidades deben ponderar las dos obligatorias y al menos una de las electivas, más el promedio de las notas de enseñanza media. De esta forma, tal como se destacó anteriormente, se sancionó un sistema más rígido a nivel estructural, dejando sin espacio de maniobra a las instituciones o carreras

²⁹ Véase también: <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=74748>

para introducir posibles criterios académicos o sociodemográficos específicos, situación que permanece hasta hoy en día. Esto, a su vez, está haciendo surgir recientemente micro-procedimientos de acceso particulares de algunas instituciones, basados en la insuficiencia del sistema general. La arquitectura normativa y procedimental, consistente en un sistema conjunto de postulaciones y matrícula, no cambió. El postulante declara sus preferencias a una unidad central que las procesa contra la oferta de carreras y con restricción de cupos previamente informados, asignando las plazas en orden decreciente de puntaje ponderado de selección.

Los cuestionamientos a la PSU continúan hasta hoy, tanto en lo relativo a sus efectos sobre la equidad como en su validez predictiva (Silva y Koljatic, 2007; Koljatic y Silva, 2006; Koljatic y Silva, 2010; Contreras, Corbalán y Redondo, 2007). El tema del efecto de las pruebas de selección en la equidad en el acceso fue el más debatido. Los impulsores del cambio compararon las brechas socioeconómicas entre la prueba SIMCE de 1998 (de base curricular) y la PAA rendida por los mismos sujetos dos años después y concluyeron que las brechas son menores en el primer instrumento (Manzi y Bravo, 2002). Lamentablemente, frente a los cuestionamientos contemporáneos a la PSU relacionados con la equidad, no han replicado el estudio usando dicha prueba para compararla con la SIMCE.

Con todo, el debate que generaron las pruebas de admisión tuvo el efecto de desplazar el foco de validación de éstas desde los tecnicismos de la validez predictiva, hacia la equidad y la inclusión, como criterios para definir la metodología de acceso. No es suficiente que una prueba prediga bien, sino que lo haga por las razones correctas (Koljatic y Silva, 2010; Shepard, 1993). Pese a que en la década de 1990 se asiste a un explosivo aumento de la matrícula en la educación superior, los últimos años han visto surgir el concepto de inclusión, como parámetro que desafía el tradicional concepto de la igualdad de oportunidades basada en el mérito, para definir tanto una política de acceso a la educación superior como los mecanismos concretos de selección. El tema se instala menos en el ámbito de los tecnicismos y más en la agenda de la política, en el contexto de un sistema de enseñanza rigurosamente segmentado por la capacidad de pago de las familias.

La autonomía reclamada por el sistema de selección, resumida en la metáfora del termómetro al que no se le puede culpar de la enfermedad, ha dado paso a la apertura de cambios que tienen que ver con la transformación del mismo sistema. Como puede apreciarse, desde el año 2000 que se asiste a una preocupación por la equidad de acceso a la educación superior, que se enfoca en los criterios de selección y que ha desarrollado una crítica a los test estandarizados calificándolos de instrumentos discriminadores. En un primer momento, se pretendió que el desplazamiento del referente evaluativo desde

la aptitud académica hacia el currículum escolar podría mejorar la equidad en el acceso, en el entendido en que la experiencia escolar debería tender a independizar los resultados escolares del origen socioeconómico. Ante los nulos resultados obtenidos, el sistema de admisión se abrió a considerar el rendimiento relativo al contexto, como criterio de selección. En el capítulo cuatro se estudian en detalle los resultados de esta última medida; por ahora adelantemos que los resultados son, en el mejor de los casos, muy modestos y es sabido que la incorporación del denominado “Puntaje Ranking de Notas” como criterio de selección ha tenido además efectos colaterales inesperados.³⁰

De esta forma, en Chile el intento de calibrar criterios académicos de admisión ya cumple una década y media sin resultados. La falta de planteamientos sobre las preguntas fundamentales subyacentes a este tema conduce, por un lado, a la crítica radical a los instrumentos (PSU) que propone su eliminación y, por otro, a la estéril calibración de tecnicismos que funcionarían como criterios de selección supuestamente más justos. Esto último suele tener efectos nulos en equidad. La razón es simple: no se trata de criterios que apunten directamente al objetivo de la equidad, sino que pretenden hacerlo de manera oblicua. De esta forma, el efecto de la Desigualdad Efectivamente Mantenido, se verifica de todas formas, con el agravante de que la introducción del Ranking de Notas tiene efectos no deseados y cumple la función ideológica de que hacer creer que se están cambiando las condiciones de equidad e inclusión. Los países que han debido enfrentar este problema –como el caso de Brasil - han implementado metodologías de acción afirmativa francas, como las leyes de cuotas o las bonificaciones por algún índice vulnerabilidad social (Aparecida, 2008; Neves, 2012; McCowan, 2007; Maggie y Fry, 2004; Somers, 2013).

El Sistema Único de Admisión chileno constituye una política pública que cabría valorar como la forma que la sociedad chilena, históricamente, ha intentado resolver este tema y que tiene logros importantes. La actual proliferación de formas de admisión fuera del sistema único e integrado, bajo el argumento tácito de que este sería injusto por naturaleza, y la discusión en los márgenes de los tecnicismos de la medición, invisibilizan la posibilidad de que este se reforme en base a la nueva realidad de la educación superior de masas, para alcanzar cotas más altas de justicia. Para ello, debería tener mecanismos sistémicos directamente dirigidos a lograr mayor equidad, sin sacrificar la excelencia. Sin embargo, el Sistema Único de Admisión se inscribe en un contexto educacional de alta segregación escolar y resultados desiguales, a la vez que en

³⁰ En efecto, el Puntaje Ranking de Notas ha impulsado inesperadamente el comportamiento estratégico de estudiantes de liceos públicos de alta exigencia, quienes mediante el cambio de colegio en el último año de enseñanza secundaria a uno de menor calidad, obtienen el puntaje máximo al cambiar de esa forma la base de comparación del rendimiento relativo. Para el proceso de admisión 2016, se calcularán el ranking de una forma que no incentiva este comportamiento.

una modalidad de desarrollo de la educación superior. Ambos aspectos se analizan en detalle en el siguiente capítulo.

2.6 Síntesis del capítulo segundo

La diversificación de la clase dirigente a partir de la década de 1870 quebró también el consenso en torno al papel del Estado en la educación. El triunfo de la noción del Estado docente, defendido por los liberales no apegados a la agenda clerical, incorpora ya en las postrimerías del siglo XIX la ambición democratizadora de la cultura y de la movilidad social característica del ethos mesocrático, que se afianza a partir de 1920 y, en particular, a partir de los gobiernos del Frente Popular. Así, el siglo XX es un período de expansión de las oportunidades educacionales que llega -ya en la década de 1960- hasta la demanda social por una educación superior al servicio del cambio social y la inclusión de sectores tradicionalmente postergados, aunque sin abandonar nunca la tradición de seleccionar a “los mejores”. El punto era como realizar la clasificación de una manera “justa”.

Dentro de ese contexto, Chile tiene la particularidad de haber establecido tempranamente una racionalidad determinada para manejar la admisión a los estudios superiores, que se constituye en alguna medida en una protección en contra de las arbitrariedades y los caprichos particulares. La mirada histórica da cuenta de más continuidades que rupturas en este aspecto particular. La aparición de psicometría, a fines de la década de 1960, concretada con el reemplazo del examen de bachillerato por la PAA, representa más bien un intento de perfeccionamiento instrumental, que mantiene una política secular: el tener un acceso selectivo a los estudios superiores, que diera garantías de que la universidad cuenta con estudiantes preparados cuyo número responde a la capacidad de las mismas. La sociedad de la época, de esta forma, resguardaba el valor de la igualdad de oportunidades, mediante la medición de los sujetos en base a un constructo independiente –así se pensaba- de las circunstancias sociales y de origen de los sujetos.

A nivel de las instituciones, se creó un sistema interuniversitario de admisión estudiantil cuya arquitectura general y manera de operar, permanece hasta este momento. Sin embargo, su significado e implicancias son diferentes debido a los dramáticos cambios que se verifican en la educación superior chilena a partir de la década de 1980 y que se verán en detalle en el siguiente capítulo. Desde la década de 1980, se asistió a un aumento explosivo de la matrícula en la educación superior, en todos sus niveles. A nivel global entre los años 1990 y 2011, la tasa bruta de cobertura

se incrementó el 14,2% al 45,8% y la neta del 11,8% al 33,3%.³¹ Tal crecimiento se debe fundamentalmente a la universalización de la enseñanza secundaria y al incremento de la matrícula en instituciones privadas surgidas a partir de 1981. Es decir, aumentó tanto la población elegible como la oferta disponible.

El sistema de selección universitaria se vio tensionado por el surgimiento de nuevas instituciones privadas y por el autofinanciamiento. Las nuevas universidades se caracterizaron por la heterogeneidad y la ausencia de reglas de admisión bien institucionalizadas. El autofinanciamiento desplazó el foco de la admisión desde la perspectiva académica a la económica, moviendo los estándares de ingreso a la baja.

Iniciándose este siglo, al masificarse la educación secundaria y aumentar las expectativas de alcanzar la superior, el Estado vio en la examinación con propósitos de selección universitaria una palanca para afianzar el currículum nacional, la cobertura del mismo y su medición. El abandono de la aptitud, como concepto central del test de admisión y su migración hacia el foco en los conocimientos y habilidades adquiridos en la experiencia escolar, no cumplió prácticamente ninguno de sus propósitos iniciales y a la larga hizo surgir la crítica directa hacia los instrumentos y la selección como dispositivos justificadores de las desigualdades y fuentes de inequidad.

Así, los últimos años han visto emerger los conceptos de equidad e inclusión, como parámetros que desafían el tradicional concepto de la igualdad de oportunidades basada en el mérito, para definir una política de acceso a la educación superior. El tema se ha desplazado del tecnicismo psicométrico, hacia la agenda de la política social, en el contexto de un sistema de enseñanza rigurosamente segmentado en calidad por la capacidad de pago de las familias. Pese a la expansión de la matrícula, persiste la duda sobre si ha significado un mejoramiento de la equidad de acceso a una educación de calidad y se han relevado los criterios de la selección universitaria como uno de las fuentes de inequidad (Orellana, 2011; Latorre, González y Espinoza, 2009; Contreras, Corbalán y Redondo, 2007).

El movimiento estudiantil y social del año 2011 corrió el cerco definitivamente y planteó la demanda de mayor inclusión y cambios en la metodología de admisión de estudiantes en el segmento altamente selectivo de la oferta (Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Chile, 2011, Universidad de Chile, Comisión Equidad e Inclusión, 2011). Adicionalmente, proliferan las propuestas de diversificación en los criterios y procedimientos de selección, al alero del paraguas de la equidad, más que al

³¹ Tasa Bruta: razón entre el número total de estudiantes de educación superior y la población de 18 a 24 años, correspondiente al grupo etario teórico. Tasa Neta: razón entre el número de estudiantes de 18 a 24 años que asisten a superior y la población de 18 a 24 años, correspondiente al grupo etario teórico (expresada como porcentaje).

de la validez predictiva (Rosas, 2007; Gaete, Sáenz, De La Fabián, Las Heras, Riquelme, Navarro y López, 2007; CESSC-OPECH, 2010; Gil y Bachs, sin fecha). Por su parte, el gobierno ha planteado como parte de la agenda el logro de mayor equidad por la vía de modificar las formas de admisión de estudiantes en el contexto de un sistema integrado interuniversitario del cual formen parte las instituciones que adscriban a un sistema público de educación superior.

Lo que se observa en el caso de la historia de los mecanismos de acceso e inclusión social a la educación superior en Chile, es el intento reiteradamente fallido, de dar con una medición del mérito que sea pro inclusión social. Los tres hitos son la PAA, la PSU y la introducción del “Puntaje Ranking de Notas”.³² En una perspectiva comparada, esto muestra cierta tendencia a tratar el problema de la inclusión social de manera oblicua, mediante pequeñas concesiones o políticas de corto alcance. Por su parte, se observa también la permanencia durante ya casi cinco décadas de un sistema integrado y una metodología centralizada de asignación de plazas el cual, según se verá más adelante, constituye un aspecto no estudiado que otorga a dicho sistema una característica especial con consecuencias a nivel de sus resultados en la distribución socioeconómica de las oportunidades. El surgimiento de una oferta alternativa de instituciones privadas y la arancelización general de los estudios superiores, introduce también un cambio decisivo en el contexto.

En este momento, por tanto, adquiere relevancia la discusión de fondo respecto de cómo se distribuye un bien como la educación superior. Se han demostrado las limitaciones de los tecnicismos que pretenden lograr mayor equidad calibrando criterios académicos de selección. Es el momento de entrar en una reflexión más comprehensiva sobre los fines de la equidad de acceso a la educación superior, en el contexto actual de reforma del sistema educacional chileno.

³² El capítulo cuatro incluye una evaluación de los resultados del “Puntaje Ranking de Notas” que justifica esta aseveración.