

¿Para el
50% 60%
70%...
para todos?

...debe
ser para jóvenes
que la necesiten,
de planteles
públicos o
privados.

...mayor acceso
en la medida
que el país
crezca más.

...fortalece
la educación
pública.

...una
oportunidad
para todos.

Educación superior:

gratuidad en el debate informativo

Educación superior: **gratuidad** en el debate informativo

ALIANZA
COMUNICACIÓN
Y POBREZA

EDUCACIÓN SUPERIOR: GRATUIDAD EN EL DEBATE INFORMATIVO

AUTORES

Equipo de investigación del Área de Comunicación Estratégica
de la Fundación Superación de la Pobreza

Catalina Littin

María José Rubio

CONSULTOR

Joaquín Galdames

UNA PUBLICACIÓN DE

Alianza Comunicación y Pobreza

EDICIÓN

Catalina Littin

María José Rubio

Ricardo Álvarez

DISEÑO

Carlos Valenzuela y Carlos Muñoz

AGRADECIMIENTOS

La realización de este nuevo estudio para la Alianza Comunicación y Pobreza no hubiese sido posible sin la colaboración de Viviana González y Claudia Farfán, del departamento de Comunicaciones del Ministerio de Educación, que aportaron valiosa información sobre los principales hitos de las políticas emanadas de la cartera; y el apoyo de la Universidad de O'Higgins, a través del equipo de Asuntos Estudiantiles encabezado por su Directora, Macarena Alarcón.

PRESENTACIÓN

La Alianza Comunicación y Pobreza ha estado enfocada, desde el inicio de este proyecto el año 2005, en promover el debate público en torno al tratamiento periodístico que otorga la prensa nacional a los temas sociales que marcan la agenda social y política. Es por ello que, buscando ser parte de la trascendental discusión nacional sobre la reforma educativa que se lleva a cabo desde 2015, decidió ser parte de tal registro y analizó las características del debate en la prensa, específicamente sobre una de las medidas más emblemáticas consideradas en la reforma: la gratuidad en la educación superior, implementada como tal desde 2016 y aprobada como ley en el congreso durante el 2018.

Una nueva generación de estudiantes “con gratuidad”, la tercera, ingresará este año a las aulas universitarias de todo el país, ad portas de que se promulgue como Ley, tras años de debate en los que se ha podido presenciar los disensos y acuerdos políticos, institucionales y los mecanismos de financiamiento.

Para esta Alianza siempre resulta interesante y valioso analizar cómo se desenvuelve el debate de una política pública que afecta directamente el bienestar de las familias chilenas de sectores vulnerables, y cuáles son los principales planteamientos presentes que inciden en la toma de decisiones. Por ello, nos propusimos en esta oportunidad analizar los encuadres o frames sobre el tema, presentes en los portales informativos con mayor lectoría en Chile durante períodos seleccionados de los años 2016 y 2017, en directa relación con los hitos o avances de la implementación de la gratuidad en la educación superior.

Nuestro afán es poder seguir aportando al debate sobre las políticas sociales y el tratamiento de la prensa sobre estos temas, entregar nuevo conocimiento y promover permanentemente una mirada multidimensional a través del estudio de la prensa y las temáticas que inciden en la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad.

INTRODUCCIÓN

Chile ha enfrentado una demanda sostenida por cambios estructurales al sistema educativo desde el retorno a la democracia en 1990. Durante la última década dicha demanda se ha incrementado a tal punto que la Reforma Educativa fue una de las políticas troncales del segundo Gobierno de Michelle Bachelet. El slogan "Educación gratuita y de calidad para todos" ha permanecido en el centro de la discusión política e institucional sobre el devenir de la educación en el país (Gajardo, 2014), y es en torno a esta idea central, que los distintos actores técnicos y políticos han tomado posición en diversos escenarios, uno de los cuales es la prensa, principal objeto de análisis del presente estudio.

La Reforma Educacional contiene una serie de iniciativas y proyectos de ley que afectan a todos los niveles educativos y que se han puesto en marcha a partir del año 2015¹, discutiéndose cada uno de ellos hasta los últimos días en el poder del saliente gobierno.

La demanda por cambios de fondo en el sistema educativo radica, en parte, en las grandes diferencias de acceso a oportunidades educativas de calidad en Chile y en la deficiente distribución de su riqueza, a lo que se suman persistentes grados de desigualdad en diversas dimensiones del bienestar (Encuesta Casen, MDS, 2016). Quienes forman parte de los grupos menos privilegiados de la sociedad se enfrentan así a un acceso inequitativo a los satisfactores para lograr realización y desarrollo (Max-Neef, 1998) y en estos grupos se encuentran, por cierto, quienes viven en situación de pobreza.

La pobreza es una situación que se experimenta en nuestro país no necesariamente como una carencia de bienes y servicios, sino más bien, como una coyuntura que se vive con malestar, con desesperanza respecto de ser "invisibles" para el resto de la sociedad, y con la impotencia de no tener el poder para controlar la propia circunstancia, ni para decidir respecto de la vida que se quiere vivir (Fusupo, 2010). La desigualdad, en tanto, estaría dada por las diferencias en el ejercicio del poder que afectan los grupos rezagados y que disminuyen la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades².

En el último informe de PNUD Chile sobre la desigualdad en el país, se señala que un camino central para romper con el patrón de la desigualdad, es seguir ampliando el acceso a la educación superior a quienes viven la falta de oportu-

¹ Sus principales ejes son: una institucionalidad que garantice el acceso a la educación y la seguridad a las familias; una Educación Pública de Calidad; una profesión docente moderna, dignificada y mejor remunerada; y una Educación Superior gratuita y de calidad. (Ver mayor detalle en <https://www.ayudameduc.cl/ficha/que-es-la-reforma-educacional>).

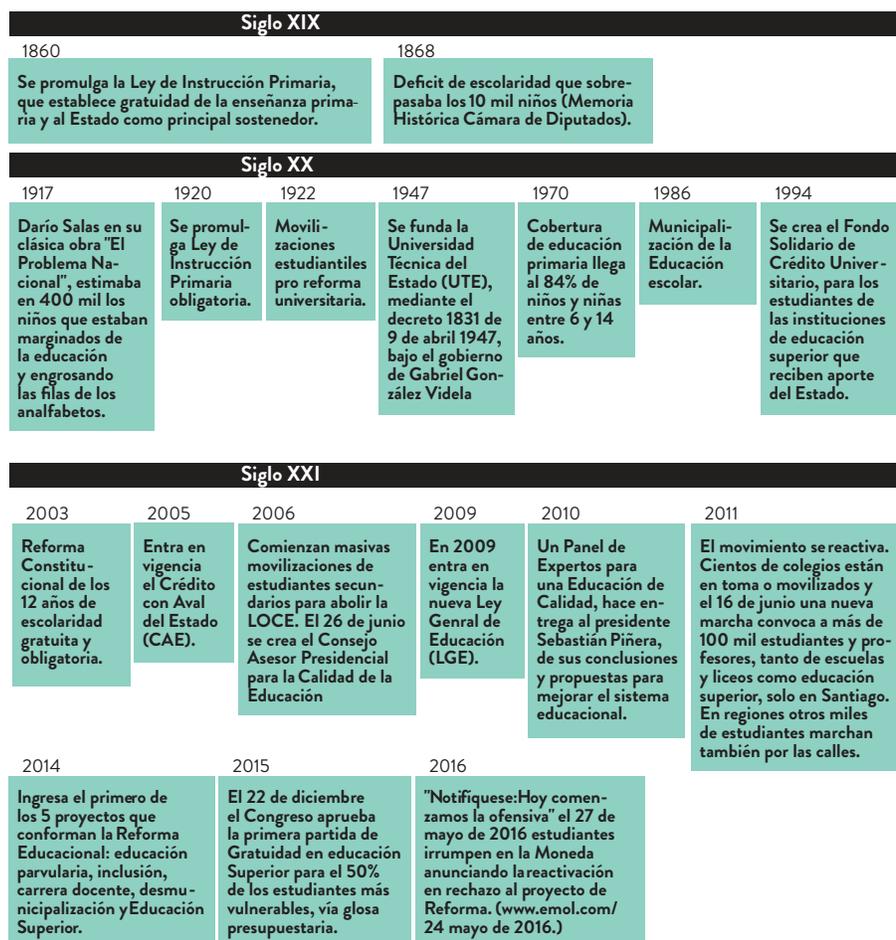
² Al respecto, el Enfoque de Capacidades desarrollado por el economista y premio Nobel Amartya Sen, entiende la pobreza, en parte, como una debilidad en el desarrollo de las capacidades humanas.

nidades, mejorando también la calidad de la educación en los niveles básicos y medios, para disminuir los índices de deserción de este grupo posteriormente en la educación superior (PNUD, 2017).

En este marco la educación, como satisfactor y oportunidad elemental, constituye un pilar fundamental en el desarrollo de una sociedad. Desde 1860 en adelante (ver figura 1), el Estado chileno ha desarrollado políticas tendientes a garantizar gradualmente acceso y gratuidad en la educación primaria y secundaria. En la última década, en tanto, se ha ampliado el rango y se han incorporado programas que intentan avanzar en educación inicial, como el subsistema Chile Crece Contigo³ y en educación superior, a través de los proyectos que forman parte de la ya mencionada Reforma Educacional.

Como se puede observar en la siguiente línea de tiempo, existen hitos relevantes de la política pública en el sistema educacional chileno, que muestran una visión sobre la evolución en el acceso y las transformaciones centrales que ha sufrido a lo largo del tiempo, y que en la última década han sido impulsadas por el llamado movimiento estudiantil.

Figura 1: Hitos relevantes de la evolución del sistema educacional en Chile, 1860-2016



Fuente: Littin, C. (2017), que se basó en datos de www.comunicacionypobreza.cl, www.educacion2020.cl, www.mineduc.cl y prensa escrita.

³ Es el nombre del programa que constituye el subsistema de Protección Integral de la Infancia. Tiene por objetivo acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas atendidos en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente. Su administración está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (Ley 20.379).

La lectura histórica que ilustra esta abreviada línea de tiempo, da cuenta de la permanente búsqueda del país por mejorar el acceso a la educación, como asimismo de la más reciente tensión social entre educación y acceso universal y garantizado. Así lo muestran las consistentes políticas públicas que gradualmente fueron avanzando en esta línea en la educación básica y media. En este dinámico marco político, jurídico y social, se inserta la discusión sobre el acceso gratuito a la educación superior, principal foco de esta investigación.

La aplicación administrativa de una medida sin consenso político y su transformación en ley

Al finalizar esta investigación, existían en Chile dos generaciones de jóvenes (del 50 % más vulnerable del país) que accedieron a la educación superior con gratuidad, gracias a un mecanismo normativo transitorio vigente durante los años 2016 y 2017. La tercera generación (2018) ya había postulado al beneficio y se aprontaba a conocer los resultados de la postulación.

El mecanismo utilizado para otorgar la gratuidad hasta ese momento consistió en financiar anualmente la medida en la Ley de Presupuesto respectiva. Es decir, dentro de la glosa presupuestaria del Ministerio de Educación, particularmente en la correspondiente a la Subsecretaría de Educación, bajo el título de "Gastos en Traslados Corrientes a otras Entidades Públicas", figura la cantidad de dinero para solventar un ítem (198) denominado "Financiamiento del acceso gratuito a las Universidades"⁴.

Este mecanismo de financiamiento inicial y la diferencia de posturas que produjo a lo largo de 2015, 2016 y los primeros meses de 2017, constituye parte importante del debate analizado en el presente estudio. Al no existir una ley que regulara la materia, el Poder Ejecutivo tuvo que negociar año a año una glosa, esto es, una nota explicativa que detalla algunas características de algún Programa, Subtítulo, Ítem o Asignación. En este caso, ante la falta de avance legislativo e institucionalidad, el Gobierno introdujo en una glosa presupuestaria todo el contenido y alcance de la gratuidad en educación superior. Así, en sus primeros dos años de implementación, la gratuidad no tuvo más respaldo legal e institucional que el contenido de una glosa que eventualmente podía ser derogada en cualquier momento de la discusión presupuestaria anual.

Tras dos años de arduo debate parlamentario, finalmente la gratuidad en educación superior se aprobó como Ley de la República para el 60% de estudiantes más vulnerables de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica que cumplan con los requisitos señalados en esta ley, que está actualmente a la espera de su promulgación. El avance de esta medida para un universo mayor de estudiantes, queda sujeto al futuro crecimiento que experimente el país y a la voluntad política de sus autoridades.

La aplicación de la gratuidad y el debate público que la medida generó en forma previa y posterior a su entrada en vigencia, traza una presencia del tema en medios de comunicación que a juicio de esta Alianza resulta de interés conocer y analizar. Ello porque implica en una primera fase de implementación, y como ley

⁴ Ver Ley 20.981 publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 2016, Ley N°20.882 publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 2015 y Ley N°20.890 publicada en el Diario Oficial el 26 de diciembre de 2015.

en proceso de promulgación en la actualidad, una proyección de más de 350 mil estudiantes⁵ beneficiados para el 2018.

Cuadro 1. Gratuidad en educación superior en Chile: cifras relevantes

Estudiantes de educación superior con gratuidad a marzo de 2018	262.000 (2016-2017)
	97.473 (marzo 2018)
	360.000 en total (a confirmarse el 30 de abril)
Tasa de persistencia (Mantención - retención)	Estudiantes sin gratuidad: 78,6%
	Estudiantes con gratuidad: 92,7%

Fuente: elaboración propia a partir de www.mineduc.cl y www.mifuturo.cl

¿Cómo se genera este debate?, ¿cuáles fueron sus énfasis principales?, ¿qué incidencia tuvo el debate en el diseño final de la política aprobada?, son algunas preguntas que originaron este estudio.

No cabe duda de que los medios han dado un espacio importante a este debate. En la cobertura realizada no sólo se informan los hechos, sino que se reconstruyen las distintas miradas políticas, éticas, técnicas, de grupos de interés y de actores con influencia en la opinión pública. Los medios de comunicación actúan como un actor político más en el debate, al seleccionar la información, proveer determinados énfasis, y de esta manera, también los marcos interpretativos sobre el tema en la opinión pública (Cabalín C. y Antezana, L., 2016).

La presente investigación **busca por lo tanto, establecer los énfasis principales de la construcción del debate en torno a la gratuidad, presentes en los medios de comunicación**⁶.

Dichos énfasis se marcaron mediante un análisis de **framing** o encuadre de las noticias relativas a la gratuidad en educación superior, publicadas en los portales informativos de mayor lectoría (tráfico) durante periodos predefinidos en los años 2015, 2016 y 2017, a partir de los hitos establecidos en la línea de tiempo diseñada especialmente para este estudio (Figura 1).

Las preguntas que buscó responder este trabajo dicen relación con: ¿qué enfatizaron los medios de comunicación sobre la gratuidad en educación superior en los últimos dos años?, ¿quiénes participan del debate?, ¿cómo se valora la medida de la gratuidad? y ¿cuáles son las propuestas para su implementación?

Actualmente bajo la nueva Ley, este año la tercera generación de estudiantes con el beneficio ingresó a la educación superior y ya son miles familias las que cuentan con alguno o incluso más de uno de sus integrantes estudiando con gratuidad. Este es el marco general en el que se disputan las ideas.

⁵ Dato entregado por el departamento de comunicaciones de Mineduc en enero del 2018.

⁶ Se deja constancia que el análisis de prensa presentado en este trabajo, forma parte de la tesis de Catalina Littin (2017) para optar al grado de Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio de la Universidad Alberto Hurtado, denominada "**Gratuidad en Educación Superior: contraste entre el debate público y las percepciones sociales sobre una medida en marcha**". Dicha tesis fue puesta a disposición de la Alianza Comunicación y Pobreza integrada por la Fundación Superación de la Pobreza, el Hogar de Cristo, América Solidaria y la Comunidad de Organizaciones Solidarias, para la presente publicación.

La estrategia del *framing* como herramienta para el análisis de las noticias

Este trabajo utilizó la teoría del *framing* aplicada al análisis noticioso complementada con la noción de agendas.

El *framing* o teoría del encuadre aparece por primera vez en las ciencias sociales en la década de los 70, desarrollada para el campo de la psicología por Gregory Bateson, quien lo aplica para entender por qué las personas se detienen en unos aspectos de la realidad y desatienden otros. Así, para Bateson los *frames* o encuadres⁷ serían los marcos que residen en nuestras mentes y dan forma a las cosas (Bateson, 1972, en Teresa Sádaba Garraza, et al, 2012). Asimismo, Erving Goffman recupera el concepto y lo dinamiza en el campo de la sociología. Para el autor, la organización de la realidad que aportan los encuadres no sólo sucedería en la mente de cada individuo, sino en la sociedad en su conjunto. Goffman señala: *"Las definiciones de una situación se construyen de acuerdo con principios organizativos que gobiernan los acontecimientos al menos sociales, y nuestra implicación en ellos. Frame es la palabra que uso para referirme a esos elementos"* (Goffman, 1986, pág. 10).

A partir de estas nuevas aproximaciones al estudio de la Teoría del *framing* aparecen los estudios en los medios de comunicación de la mano de Gaye Tuchman (Tuchman, 1983, citado en Sádaba et.al., 2012), quien establece que los elementos que determinan los encuadres en los medios de comunicación son su organización y la actitud profesional de los periodistas.

Desde la perspectiva del *framing*, los medios de comunicación fijan los límites de la discusión pública sobre un determinado tema y así se generan muchas veces nuevas realidades públicas (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé, 2012). Los encuadres en el estudio de la comunicación definen entonces una situación, ayudan a delimitar el debate de los acontecimientos y determinan el modo de presentarlos a los ciudadanos o audiencias.

A comienzos de los 90 Robert Entman, uno de los principales teóricos del *framing* aplicado a la comunicación política, da cuenta de la utilidad y consolidación como teoría en el campo de la comunicación política. (Entman, 1993; Sádaba, Rodríguez y Bartolomé, 2012). En efecto, según los autores, el *framing* logra dar respuesta a la manera en la que se definen los asuntos y discursos públicos, y establece un modelo explicativo sobre los procesos presentes en las relaciones que se establecen entre los medios de comunicación, los políticos y los ciudadanos. Asimismo, contiene elementos determinantes que facilitan la explicación del proceso informativo, así, su doble dimensión sociológica y psicológica, y lo relativo a la representación y lo simbólico (Sádaba, 2001) han fortalecido también su consolidación como teoría (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé, 2012). De esta forma, es posible identificar encuadres en los comunicadores productores de noticias, en los contenidos de las noticias, en el contexto cultural y en la opinión pública de las audiencias, es decir, en los diferentes niveles de la comunicación. Esta versatilidad es la que convence a Robert Entman para considerar el *framing* una Teoría (Entman, 1993).

⁷ Para efectos de esta investigación ocuparemos el concepto de "encuadre" indistintamente del anglicismo "frame", dado que es una traducción habitual del término en la literatura respectiva y permite facilitar la lectura.

Para Entman el *framing* involucra dos aspectos: la selección y la prominencia. El encuadre es la "selección de aspectos de la realidad percibida, que son puestos de manera más prominente en textos comunicativos. Así se promueven definiciones particulares de los problemas, interpretaciones causales, evaluaciones morales y/o recomendaciones para el tratamiento del asunto descrito" (Entman, 1993:52). Para el autor estos aspectos señalados constituirían **las cuatro funciones del framing**, que pueden estar parcial o completamente presentes en los textos comunicativos.

Figura 2. Proceso de análisis de framing



Fuente: Littin, C. 2017; sobre la base de Entman, 1993.

En definitiva, los encuadres constituyen una selección de la información referida a un problema público y la resaltan, haciendo de esos contenidos noticias para la audiencia y generando, así, opinión pública. Este poder de incidencia en la generación de opinión pública de los medios de comunicación sobre la audiencia se vería intermediado, sin embargo, por los propios esquemas sobre los problemas planteados que tiene la propia audiencia. Es decir, la prominencia de los *encuadres* es producto de la interacción entre los textos comunicativos y los receptores, así su influencia en el pensamiento de la audiencia no estaría garantizada. Factores como la instalación de un tema, la repetición o la asociación del tema a símbolos culturales compartidos por la sociedad sería, según Entman, importantes para generar influencia en la audiencia (Entman, 1993).

De esta manera, el *framing* trabaja dando forma y modificando las interpretaciones y preferencias de la audiencia por medio de la generación de tendencias. Para ello, los encuadres comunican, hacen énfasis en una aparente importancia sobre determinadas ideas, activan esquemas que alientan a las audiencias a pensar, sentir y decidir en un sentido determinado (Entman, 2007). En el campo de la comunicación política, según Entman, la agenda *Setting*⁸ tan utilizada para los estudios en comunicación, trabaja en la primera función del framing, definiendo los problemas en el campo de lo público y lo político. El segundo nivel de la agenda setting involucraría las otras tres funciones del *framing*.

⁸ En los 70 surge la "Agenda Setting" de la mano de los estudios de McCombs y Shaw. La Agenda Setting hace referencia a la correlación entre los énfasis que los medios de comunicación otorgan a ciertos temas y la importancia que las audiencias les atribuyen, afectando entonces también la agenda política, en tanto sirve para observar la instalación de determinados temas y la configuración de un tema público. Se definen dos niveles: el primero referido a la transferencia de la agenda de los medios a la agenda de la ciudadanía y el segundo a la transferencia de atributos de los objetos.

La fase final o *priming*⁹, sería entonces el resultado, la meta sobre el efecto, la modificación de pensamiento en la opinión que busca la comunicación sobre un determinado tema (Entman, 2007).

Autores como McCombs, Maxwell y Ghanem concluyen que: *“Los medios son tremendamente exitosos en decirnos sobre qué pensar. Una atención mayor al segundo nivel, el de los atributos, sugiere también que los medios nos dicen cómo pensar sobre determinadas cosas. Es aquí donde agenda Setting y framing comparten un mismo campo”* (Sádaba, 2006:68).

Bajo este prisma, Entman (2007) señala que *framing, priming* y *agenda setting* se complementan en el estudio sobre el poder político y la democracia por medio de un concepto: sesgo (o bias en inglés), que organizaría la comunicación. El autor define el sesgo como la inclinación o tendencia argumentativa que toman las noticias. Así describe cómo los actores políticos, las elites ocupan esta estrategia frente a sus oponentes en la comunicación política.

A partir de los numerosos estudios es posible señalar que el framing resulta una estrategia de análisis, que ayuda a definir la discusión política sobre determinados temas y acota el debate público. En este sentido sus resultados son útiles para la toma de decisiones y los estudios sobre opinión pública.

En particular para este caso de estudio, resulta de interés el trabajo realizado por Cristian Cabalín en su investigación *“Framing y Políticas Educativas: los medios como actores políticos en educación”*, donde examina el movimiento estudiantil chileno del año 2011 y provee un interesante análisis a partir del estudio de la relación del campo periodístico y el educacional, en los diarios El Mercurio y La Tercera (Cabalín, 2013). Esta investigación identifica como elemento central en la relación entre estos dos campos, al encuadre de las políticas educativas y su representación en los medios. Destaca así que el poder que ejercen los medios de comunicación en temas educativos, no solo afectaría en el nivel de las percepciones de los actores involucrados, sino que fundamentalmente impactaría en la definición de soluciones a los problemas planteados y en consecuencia, en el diseño de políticas públicas (Blackmore, 2003; citado en Cabalín, 2013).

Cabalín aplica el *framing* para estudiar ambos campos y concluye entre otros hallazgos, que el tema educacional se ha instalado en la esfera de la discusión política en permanente interrelación con los medios de comunicación. Identifica, en su caso, la presencia de las cuatro funciones del framing descritas por Entman; y señala que los medios de comunicación constituyen un actor relevante en el debate público y en los contenidos publicados sobre el movimiento estudiantil, donde se identifican ideas, valores y posiciones ideológicas en pugna.

La discusión en la agenda pública

Respecto de la noción de agenda, se rescata el capítulo: *“Ciclo de atención a los problemas sociales”* de Anthony Downs en (Aguilar, 1993), que plantea cinco etapas presentes en la configuración de los problemas públicos y la forma en que

⁹ En los 80 y 90 surgen los estudios sobre Priming y Framing basados en la idea de que los efectos de la comunicación sobre las actitudes de las audiencias dependen fuertemente en las predisposiciones frente a determinados temas, esquemas mentales y otras características de las audiencias que influyen sobre cómo ellas procesan los mensajes. El Priming ocurre cuando los contenidos de las noticias sugieren a las audiencias que deben utilizar ciertos temas como referencias privilegiadas, para evaluar las actuaciones de los líderes y gobernantes. Es común que el Priming y Framing se consideren como una extensión de la Agenda Setting.

los medios de comunicación influyen en la opinión pública. Estas cinco etapas se sitúan desde la visibilización de un tema como problema, su aumento en el interés y conocimiento de la opinión pública y la presión por encontrar soluciones al mismo. Una tercera etapa que evalúa los costos asociados y por tanto el nivel de adhesión fluctuante en la ciudadanía y el posterior descenso en la atención sobre el problema de la opinión pública, pero generalmente, con soluciones en marcha de carácter político, institucional o legal.

Dowxs afirma que los problemas importantes que lograron captar alguna vez la atención del público son capaces, una vez terminado su ciclo de atención, de recuperarla y de mantenerse en la agenda de manera esporádica.

Por otra parte, las investigadoras Amparo Casar y Claudia Maldonado hacen un recorrido histórico sobre el desarrollo de los procesos de formación de agenda en las últimas décadas. Destacan las variables incorporadas en el proceso de análisis de formación de agendas en sistemas democráticos (Maldonado y Casar, 2008). Estas variables serían las siguientes:

- Un asunto forma parte de la agenda cuando los tomadores de decisiones lo identifican como problema y lo posicionan en su mapa de preocupaciones y acciones.
- La arquitectura institucional determina a los actores con capacidad de toma de decisiones
- A través del sistema político se procesan las decisiones y sus normas definen el tránsito de las políticas en el proceso de transformación a una decisión de la autoridad o política pública.
- Las agendas políticas son la mejor expresión de los proyectos que las fuerzas políticas someten a deliberación popular.
- Las políticas públicas constituyen el objeto central en la lucha por el poder en las fases electoral y gubernamental.
- Las agendas elaboradas por los actores políticos y sociales expresan concepciones, intenciones, prioridades y proyectos.
- El poder es definido de acuerdo a la capacidad de quien gobierna o de los grupos políticos para fijar la agenda y llevarla a cabo (Maldonado y Casar, 2008).

Bajo estas variables, las autoras establecen tres tipos de agendas: la pública, la política y la gubernamental. La agenda pública generada desde la ciudadanía, la agenda política constituida por los temas que logran prioridad en el debate de los actores políticos con poder de decisión y finalmente, la agenda gubernamental que expresa las prioridades de un gobierno constituido en proyectos de ley o medidas.

En el tema de la gratuidad en Educación Superior, es posible afirmar que los tres tipos de agendas están presentes, así como las fases de Dowxs antes descritas. En este sentido el movimiento estudiantil y sus demandas levantadas en más de una década constituirían la agenda pública, que dado su alcance y grado de aceptación por parte de la ciudadanía logra convertirse en una agenda política, en la que las máximas autoridades del país comienzan a formar parte del debate y de las acciones a seguir, en tanto son interpelados a gestionar cambios estructurales al sistema educacional en su conjunto. De esta manera, la Reforma Educacional y la gratuidad en educación superior, que es el foco de esta investigación, son el reflejo de la agenda gubernamental que se comienza a gestionar con medidas acotadas hasta llegar un proyecto mayor de cambio estructural.

METODOLOGÍA

A partir de la problematización planteada, se utilizó un diseño metodológico con enfoque cualitativo. Se recopiló material informativo y se analizó cualitativamente a la luz de la teoría del framing, particularmente utilizando las 4 funciones ya descritas, aplicadas únicamente a los titulares, bajadas informativas y lead, y destacados de la noticia.

Cuadro 2. Levantamiento de datos para la investigación

Material: 181 noticias seleccionadas de los portales informativos:
www.emol.com; www.latercera.com; www.biobiochile.cl www.cooperativa.cl

Criterio de selección: a partir de una línea de tiempo construida, que consideró 5 periodos correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017, determinados mediante hitos políticos en relación con la medida.

En cuanto a las noticias que forman parte de este corpus de estudio, se recogieron aquellas publicadas en los portales informativos con mayor tráfico de lectoría según resultados entregados por el sitio especializado Alexa, habitual fuente de consulta en las investigaciones en medios de comunicación¹⁰. Además, se resguardó que dichos portales pertenecieran a diferentes empresas con sus respectivas líneas editoriales. En este sentido, para efectos de los hallazgos de este estudio, no influiría la concentración de los medios que caracteriza la industria informativa en el país (Mönckeberg, 2009). Así, se estudiaron dos portales vinculados a la prensa escrita y otros dos al periodismo radial: www.emol.com; www.latercera.com; www.biobiochile.cl y www.cooperativa.cl.

Como criterio de selección se utilizó una línea de tiempo informativa (ver cuadro N°3:), que identifica los principales hitos informativos en el tema, a partir de la cual se estableció una temporalidad adecuada para recoger la concentración de opiniones en los medios de comunicación desde los actores políticos, académicos y desde la sociedad civil. La línea de tiempo analizada contempla hitos relativos a las cuentas públicas del Ejecutivo, los anuncios importantes que afectan la propuesta de gratuidad y las discusiones presupuestarias en el Congreso Nacional.

La estrategia utilizada se desarrolló así: una vez hecho el anuncio político en torno a la medida, la revisión de prensa en los portales informativos: www.latercera.com.

¹⁰ Ver www.alexa.com

www.emol.com; www.cooperativa.cl y www.biobiochile.cl, se extendió por una semana continua para recoger la discusión de los diferentes actores en torno al tema. Se establece que el estudio de framing de esta investigación no constituye un censo de noticias, sino una muestra que contempla cinco periodos entre los años 2015, 2016 y 2017, correspondientes a 10 semanas de publicaciones informativas, como se muestra en el cuadro n°3.

Cuadro 3. Hitos Informativos sobre gratuidad en educación superior

2015 / Hitos Informativos		
PERIODO 1	21 - 30 mayo	La Presidenta Bachelet anuncia que la gratuidad para el 2016 llegará al 60% de los estudiantes más vulnerables.
	20 al 27 octubre	Senado aprueba gratuidad universitaria vía glosa presupuestaria para el 50% de los estudiantes más vulnerables de Universidades del Cruch y algunos planteles privados.
PERIODO 2	12 al 19 noviembre	El oficialismo logra llegar a acuerdo en la discusión presupuestaria y comisión mixta aprueba glosa de gratuidad en educación superior.
	16 al 23 diciembre	Gobierno envía ley corta para gratuidad y el 22 de diciembre es aprobada por el Congreso.
2016 / Hitos Informativos		
PERIODO 3	27 abril / 2 mayo	Salen a la luz los primeros resultados de matrícula de estudiantes con gratuidad. El 85% se concentra en planteles del Cruch.
	21 al 28 mayo	La Presidenta da cuenta pública del alcance de la gratuidad en educación superior: 130.000 estudiantes beneficiados.
PERIODO 4	29 sept. / 6 octubre	La Presidenta Bachelet anuncia que para el 2017 se espera que la cantidad de alumnos beneficiados con gratuidad se duplique.
	16 - 23 octubre	Mineduc llama a aprobar gratuidad 2017 vía glosa presupuestaria.
	28 Nov. / 4 Dic.	Glosa de gratuidad pasa a comisión mixta tras rechazo en la cámara de diputados y el 29 es aprobada por la Comisión Mixta.
2017 / Hitos Informativos		
PERIODO 5	1 - 7 junio	La Presidenta Bachelet en su última Cuenta pública anuncia que la gratuidad se extenderá al 60% de los estudiantes más vulnerables en el 2018 y hace un llamado a convertirla en Ley, lo que da pie al análisis sobre el tema de cara a las elecciones presidenciales de 2017.

Fuente: Littin, C. 2017.

Para el análisis de la información obtenida se utilizó la herramienta de análisis de contenido, dado que es una de las más utilizadas en el estudio de volúmenes importantes de información. El análisis de contenido constituye una técnica de interpretación de textos de diverso tipo, cuya lectura debe seguir el método científico, lo que implica que debe ser sistemática, objetiva, replicable y válida (Abela, 2000).

El análisis de contenido permitió establecer encuadres en el material informativo, a través de la obtención de información sobre qué se dice, cómo se dice y quién lo dice, en el tema (Krippendorff, 1990). De esta manera se da respuesta a la matriz aplicada y se exponen los consensos y tensiones sobre el tema, así como el mapa de actores en la generación de opinión pública.

Para la organización de todo el material informativo se utilizó la herramienta ATLAS.ti, software creado para el análisis cualitativo de datos. Esta herramienta permite analizar grandes cuerpos de datos textuales y de diversa índole¹¹.

A continuación se presenta la pauta o matriz de análisis de framing aplicada a las noticias que formaron parte de este estudio.

Cuadro 4. Matriz de Análisis informativo ex ante

Funciones del Framing	
<p>1. DEFINICIÓN DEL TEMA</p> <p>Qué se discute sobre gratuidad Conflictos vinculados a la gratuidad</p>	<p>3. VALORACIÓN</p> <p>Adjetivos vinculados a gratuidad Posturas éticas (instituciones o actores) Contraposiciones/ consensos vinculados a gratuidad</p>
<p>2. ATRIBUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD</p> <p>Actores (institucionales o personas)</p>	<p>4. TRATAMIENTO</p> <p>Propuestas/soluciones</p>

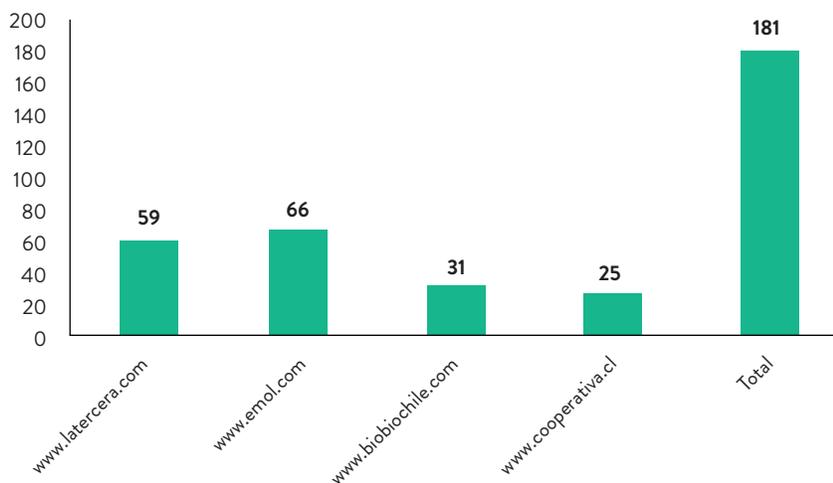
Fuente: elaboración propia.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Presencia informativa de la gratuidad a la luz del framing

El análisis de los seis periodos propuestos consideró un total de 181 noticias seleccionadas relativas a gratuidad en educación superior, publicadas en Emol.com, Latercera.com, Cooperativa.cl y Biobiochile.cl. Como muestra el gráfico (Nº1), es posible señalar que la cantidad de noticias publicadas se distribuyen de manera mayoritaria en los portales vinculados a la prensa escrita tradicional: Emol.com y Latercera.com. Los portales vinculados a las radios Cooperativa y Biobío, en cambio, publican una cantidad de noticias similar entre ambos, pero en menor cantidad respecto de los vinculados a la prensa escrita.

Gráfico 1. Noticias sobre gratuidad publicadas en 2015, 2016 y 2017, en los periodos de estudio.



Fuente: elaboración propia.

Respecto de los años, es 2015 el que concentra la mayor cantidad de noticias sobre gratuidad en los periodos de estudio, un 10% más que 2016. El año 2017 presenta un número inferior debido a que contempla un periodo de tiempo menor de análisis que los años anteriores (solo la semana del Mensaje Presidencial).

Al analizar la presencia del tema gratuidad en educación superior en 2015, es posible observar que durante los anuncios vinculados al Mensaje del 21 de mayo y durante el periodo de aprobación final del presupuesto para gratuidad en el Congreso, se intensifica la presencia de la discusión sobre el tema en los medios estudiados. Asimismo, Emol concentra la mayor cantidad de publicaciones en el año.

En 2016 en cambio, la discusión se concentró en el periodo que coincide con la discusión del presupuesto de la glosa de gratuidad en el Congreso, debido a su rechazo en la Cámara de Diputados en primera instancia y su aprobación posterior. Los cuadros siguientes sintetizan la cantidad de noticias analizadas por medio y luego por años (cuadros 5 y 6).

Cuadro 5. Noticias sobre gratuidad publicadas en 2015

MEDIO	2015				TOTAL MUESTRA
	21/05 al 30/05	20/10 al 27/10	12/11 al 19/11	16/12 al 23/12	
www.latercera.com	9	3	4	13	29
www.emol.com	11	5	7	16	39
www.biobiochile.cl	3	2	1	5	11
www.cooperativa.cl	4	0	1	6	11
Total noticias	27	10	13	40	90
Total porcentual	15%	6%	7%	22%	50%

Fuente: Littin, C. 2017.

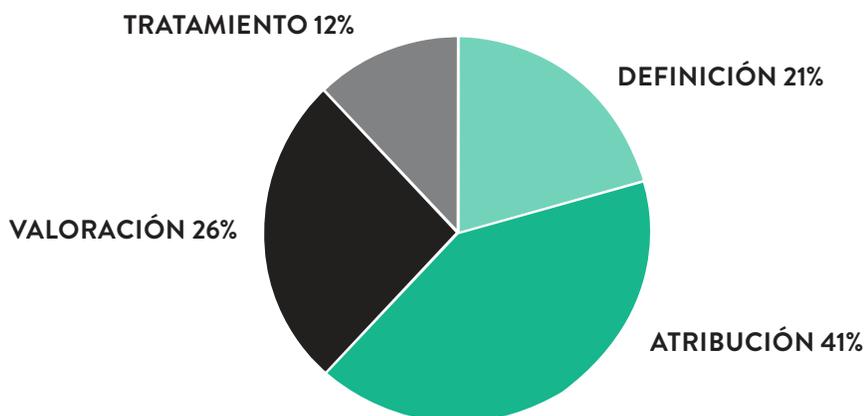
Cuadro 6. Noticias sobre gratuidad publicadas en 2016 y 2017

MEDIO	2016					2017		
	21/05 al 30/05	20/10 al 27/10	12/11 al 19/11	16/12 al 23/12	16/12 al 23/12	TOTAL MUESTRA	16/12 al 23/12	TOTAL MUESTRA
www.latercera.com	3	6	3	4	8	24	6	6
www.emol.com	5	2	4	1	10	22	5	5
www.biobiochile.cl	3	0	4	2	7	16	4	4
www.cooperativa.cl	2	2	1	0	5	10	4	4
Total noticias	13	10	12	7	30	72	19	19
Total porcentual	7%	6%	7%	4%	17%	40%	10%	10%

Fuente: elaboración propia.

Las 181 noticias se clasificaron de acuerdo a las cuatro funciones del framing según Entman: (i) definición del tema; (ii) atribución de responsabilidad; (iii) valoración y (iv) tratamiento. De cada noticia se extrajeron sus encuadres considerando sus títulos, bajadas informativas, leads y destacados presentes en las noticias; y estos fueron vinculados a cada función de acuerdo a su propio énfasis informativo. De esta forma, cada función operó como un código de clasificación de frames o encuadres, que facilitó el análisis (en ATLAS.ti).

Figura 3. Categorización del material de análisis respecto a las 4 funciones del framing

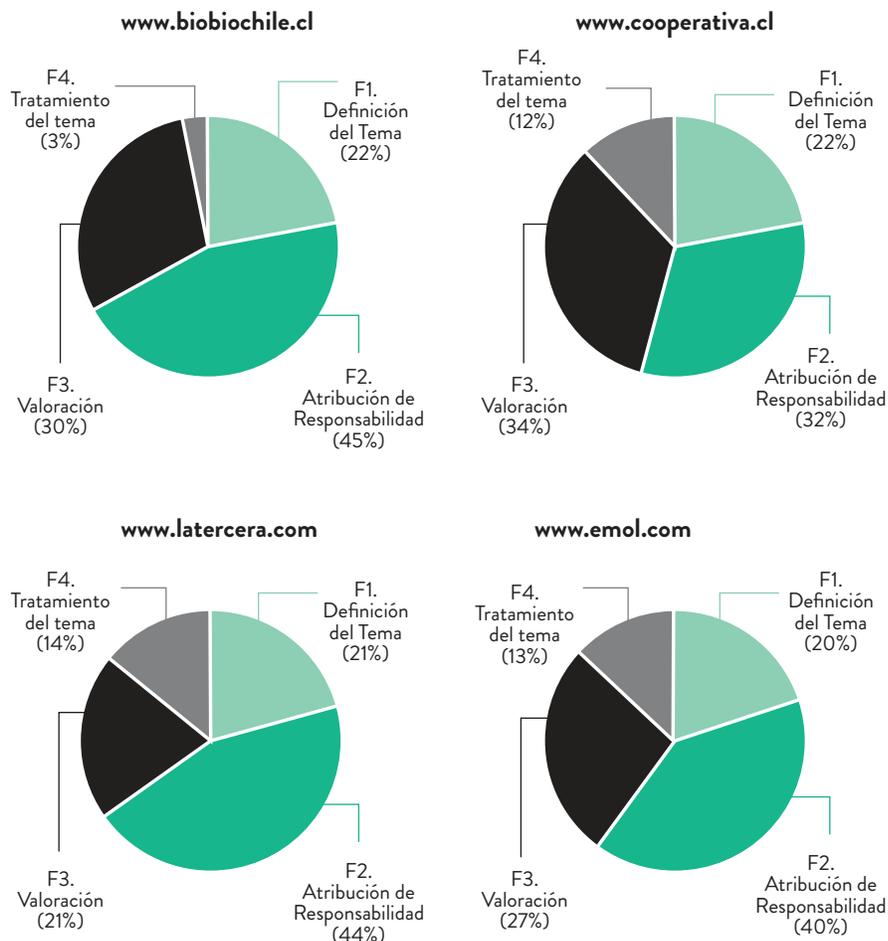


Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en la figura 4, la función predominante en las noticias es la **Atribución de Responsabilidad, relativa al mapa de actores que inciden en la discusión sobre gratuidad**. La menos presente es la función de Tratamiento, que hace alusión al camino que debe seguir el diseño de la política. Por otra parte, resulta consistente que la presencia de las funciones Definición del Tema y Valoración sea similar, dado que, en general, la discusión sobre la medida de gratuidad en educación superior se nutre de las posturas políticas y éticas de quienes forman parte del debate o son tomadores de decisiones.

Asimismo, es interesante identificar el comportamiento de la codificación en cada uno de los medios analizados. Cooperativa.cl destaca por presentar una mayor saturación del código relativo a la valoración de la medida de gratuidad.

Figura 4. Presencia de las funciones del framing según medio



Fuente: Littin, C. 2017.

La gratuidad desplegada en las noticias: una medida que desde su anuncio generó disenso

Los periodos noticiosos seleccionados abordaron desde el inicio de los anuncios relativos a la Reforma Educacional, y con ellos, la gratuidad en Educación Superior, hasta los anuncios del Mensaje Presidencial de 2017 en torno a aumentar su cobertura. Por ello, los encuadres que primero aparecen en el debate tienen que ver con la presentación del proyecto de gratuidad para los estudiantes pertenecientes al 60% más vulnerable que estudia en las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH).

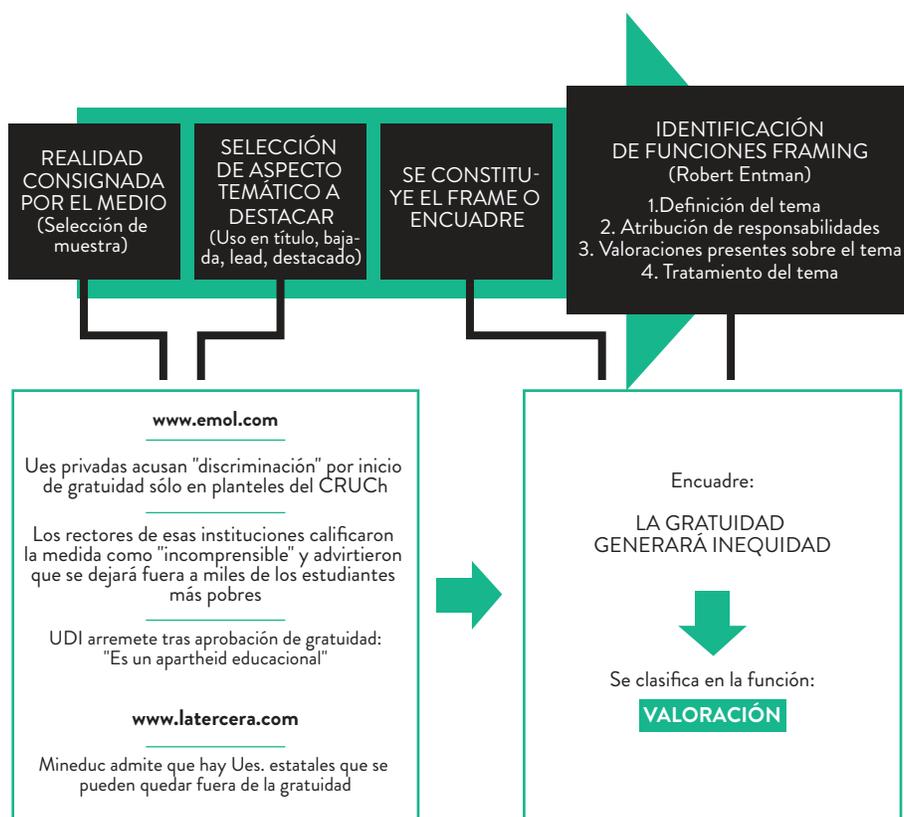
Este primer anuncio generó un debate de ideas en relación a las características de la gratuidad y su plan de implementación, lo que se extendió hasta la discusión anual de la Ley de Presupuesto de la Nación, siempre manteniendo una evidente falta de consenso entre los diversos sectores que participaron de la agenda, tanto respecto de la cobertura anunciada como del tipo de establecimientos educacionales cuyos alumnos deberían ser beneficiados. Finalmente, la estrategia para avanzar en gratuidad operó vía glosa presupuestaria y alcanzó al 50% de los estudiantes más vulnerables de Universidades del CRUCH y algunos planteles privados que se sumaron voluntariamente, previo cumplimiento de la condición de ser entidades sin fines de lucro.

La irrupción de la campaña presidencial en 2017, en tanto, se centró en el debate de dos ideas opuestas: el congelamiento versus el avance de la cobertura de la gratuidad. Mientras que para sectores cercanos al gobierno o del espectro progresista se debía seguir avanzando de manera gradual, para los sectores más conservadores, la universalidad de la propuesta debía ser descartada definitivamente, dada la urgencia de otras materias.

La construcción de los encuadres informativos

Un total de 12 encuadres forman la base del análisis de framing de las noticias estudiadas. A continuación se pone a disposición un esquema que muestra el proceso de análisis y construcción de los encuadres informativos.

Figura 5. Ejemplo de construcción de un encuadre



Fuente: elaboración propia.

Función 1: Definición del Tema

La primera función analizada abordó noticias que hicieran referencia a lo que se dijo y discutió sobre gratuidad, los conflictos vinculados y las contraposiciones y consensos presentes en la discusión. El proceso de clasificación permitió identificar cinco encuadres o frames que saturaron la discusión.



**Marcaron el debate
las discusiones sobre
gradualidad, requisitos
institucionales y
financiamiento de
la gratuidad.**

1. La cobertura de gratuidad en educación superior en el foco de la discusión

Algunos ejemplos:

- El anuncio presidencial de gratuidad completa en algunas instituciones de educación superior, a partir del próximo año, beneficiará al 60 % de los alumnos más pobres del país, quienes hoy, mayoritariamente, estudian con becas del Estado. (Latercera.com, 22 de mayo de 2015).
- A partir de 2016, el Gobierno espera entregar gratuidad a los alumnos de Educación Superior que pertenezcan al 50% más vulnerable de la población... (Biobiochile.cl, 26 de octubre de 2015)
- Michelle Bachelet reconoció que no se podrá cumplir con el programa presidencial de dar cobertura al 70% de menos ingresos. (Latercera.com, 21 de mayo de 2016)
- La Mandataria ratificó que en 2018 la gratuidad se extenderá al 60% de los jóvenes de más bajos ingresos y detalló que el CAE será reemplazado por nuevo sistema a cargo de una entidad pública. (Emol.com, 1 de junio de 2017)

Fuente: Littin, C. 2017.

Respecto del primer encuadre sobre los anuncios sobre los porcentajes de **cobertura en gratuidad en educación superior**, este fue gatillado principalmente por el anuncio, en primera instancia, del Ejecutivo sobre la cobertura del beneficio para el 60% de los estudiantes más vulnerables.

La discusión se trasladó al Congreso y se modificó el anuncio inicial, logrando el consenso parlamentario solo para la cobertura del 50% de estudiantes más vulnerables en los primeros años de implementación y la promesa de una cobertura del 60% a partir de 2018. Este acuerdo se convirtió en el foco de discusión de los siguientes años en los diferentes sectores, dado que marcó el límite de una propuesta que inicialmente apuntaba a la universalidad y a la garantía de un derecho.

2. Para acceder a la gratuidad en educación superior hay que cumplir con las reglas del juego.

Algunos ejemplos:

- El ingreso de las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) a la gratuidad no será automático. Para concretarse los planteles deben cumplir algunas exigencias del Ministerio de Educación y normas de “fairplay”. Estas apuntan a que sean las instituciones quienes cubran lo que no alcance a poner el Estado para financiar el costo de las carreras, además que se limite el aumento de matrícula y que no haya un alza de los aranceles mayor al IPC. Condiciones que se plasmarán en acuerdos entre los distintos planteles y el Estado (Latercera.com, 28 mayo 2015).
- Anunció que los institutos profesionales y CFT sin fines de lucro serán añadidos a la gratuidad en 2017 (Cooperativa.cl, 21 de mayo de 2016).
- CRUCH pide que gratuidad 2017 exija puntaje mínimo PSU a planteles sin admisión (Latercera.com, 29 de septiembre de 2016).

Fuente: Littin, C. 2017.

Una vez hecho el anuncio, apareció el segundo encuadre relativo a **las reglas del juego para acceder a la gratuidad**. Aquí la discusión se centró en los requisitos que ponía el ejecutivo en torno a: la definición presupuestaria para financiamiento de gratuidad, qué tipo de planteles educativos podrían acceder al beneficio, y puso énfasis en la gratuidad como una medida "gradual". Se inició una profusa discusión con los planteles de educación superior, que cuestionaban el diseño del proyecto y expresaban la preocupación por el déficit presupuestario que podrían sufrir sus casas de estudio.

La discusión entre el valor de lo estatal, lo público y lo privado comenzó a tomar fuerza, ya que todos los planteles creían ser aptos para participar de esta nueva medida en la educación superior, independientemente de su naturaleza jurídica. Por una parte, se criticaba que se beneficiara sólo a algunos planteles, pero por otra se juzgaba el diseño de implementación. Es decir, se produjeron contradicciones en las posiciones más críticas al proyecto que provenían de la oposición al gobierno, pero también de algunos sectores del oficialismo, en tanto planteaban desde un inicio que resultaba ser un proyecto excesivamente caro, que carecía de un diseño claro, y que no era prioritario en el ámbito de fortalecer la educación en el país. Sin embargo, frente a un proyecto que se presentaba de manera focalizada en los planteles públicos y tradicionales, se levantaban exigencias de estos mismos sectores por ampliar el beneficio a planteles de educación superior privados y a los Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP), cuestión que modificó el proyecto original y obligó a tomar decisiones financieras y políticas al respecto.

3. La gratuidad en educación superior discrimina

Algunos ejemplos:

- Ues privadas acusan "discriminación" por inicio de gratuidad sólo en planteles del CRUCH (...) Los rectores de esas instituciones calificaron la medida como "incomprensible" y advirtieron que se dejará fuera a miles de los estudiantes más pobres. (Emol.com, 22 de mayo de 2015)
- Las críticas al inicio de la gratuidad en las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) y CFT e IP acreditados y sin fines de lucro no sólo han llegado desde los estudiantes, rectores y oposición. También desde expertos y personeros del oficialismo. (Latercera.com, 26 de mayo de 2015).
- El Presupuesto de Educación 2017 contempla más recursos para ampliar la gratuidad (...) Pero además deberán estar adscritas al Sistema Único de Admisión o contar con un sistema de admisión transparente, objetivo y que no implique discriminaciones arbitrarias", basado en el mérito de los estudiantes (Emol.com, 30 de septiembre de 2016).
- Fue en la Cámara donde surgió la primera amenaza para el Gobierno, cuando los diputados de Chile Vamos anunciaron que por segundo año consecutivo, la glosa de gratuidad en la educación superior será llevada al Tribunal Constitucional por considerarla discriminatoria (Emol.com, 28 de noviembre de 2016).

Fuente: Littin, C. 2017.

Respecto del encuadre **la gratuidad en educación superior discrimina**, la discusión en los medios muestra un nudo crítico frente al dilema de a quiénes debía beneficiar la medida de gratuidad. La discusión se centró en las distintas posiciones que señalaban que la medida prometía justicia, pero paradójicamente propendía a discriminar al seleccionar instituciones y no permitir el acceso a todas las que impartían estudios superiores, tomando en cuenta que los estudiantes que cumplen con los requisitos de vulnerabilidad y pobreza están repartidos en la extensa red de oferta de educación superior.

Así, el foco discursivo de la medida sobre gratuidad estuvo puesto en la discriminación institucional que produciría, según algunos actores y no en el beneficio a estudiantes vulnerables, ante las exigencias institucionales y presupuestarias establecidas por el proyecto a las instituciones de educación superior para acceder a la gratuidad. De esta manera la discusión sobre en qué tipo de planteles estudian los alumnos más pobres cobró cuerpo en el debate.

Al final del periodo 2015, la falta de consenso respecto a qué tipo de instituciones podrían o no adscribir a la gratuidad, generó una denuncia ante el Tribunal Constitucional con la finalidad de impugnar la glosa presupuestaria de Mineduc que incorporaba el financiamiento al primer año de gratuidad, con el propósito de ampliar la puerta de entrada a instituciones no pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH). El Ejecutivo, en este contexto, decidió presentar modificaciones al proyecto original con lo que se denominó Ley Corta, lo que si bien generó cambios en el diseño original, no logró resolver el conflicto al incorporar una nueva regla: gratuidad para las universidades públicas y privadas, pero con 4 años de acreditación y sin fines de lucro. Esto representó nuevos requisitos que generaron nuevos problemas, dado que algunos planteles estatales no cumplían con los años de acreditación señalados, o tenían naturalezas jurídicas no contempladas en el proyecto, como aquellas que funcionaban bajo la figura de Fundación.

4. La Gratuidad en Educación Superior no cuenta con financiamiento estatal suficiente

Algunos ejemplos:

- **Mineduc fijará tope de aranceles en Universidades donde habrá gratuidad en 2016.**

En caso de que haya una brecha con el costo real de las carreras, las universidades deberán financiar esa diferencia (Emol.com, 28 de mayo de 2015).

- Según las cifras que manejan las universidades adscritas a la gratuidad, en la mayoría de éstas la cobertura es menor de lo que les había proyectado el Ministerio de Educación (Mineduc), cálculo que va asociado a la cantidad de recursos que cada institución recibiría por este beneficio. (Latercera.com, 28 de abril de 2016).

- Desde un impuesto al graduado hasta años de servicios al Estado, forman parte de las ideas que se postulan en el Congreso. Imposibilidad de avanzar más allá del 60% de alumnos más vulnerables en este gobierno abre debate sobre opciones financieras (Latercera.com, 26 de mayo de 2016).

Fuente: Littin, C. 2017.

El encuadre respecto de que **la gratuidad en educación superior no cuenta con financiamiento estatal suficiente** emanó de la postura que planteaba la necesidad de contar con garantías financieras de la medida en el mediano y largo plazo. Este punto es, según los actores críticos, un signo que demostraría las fallas en el diseño y proyección del proyecto de gratuidad con carácter universal en educación superior y, por lo tanto, determinaría su carácter focalizado en un porcentaje de la población estudiantil. Se instaló con fuerza la idea de que la universalidad en este ámbito era más una expectativa que una posibilidad real, dado el costo y los índices de crecimiento del país.

5. El Congreso aprueba la gratuidad pero con condiciones: debe convivir con sistema de becas

Algunos ejemplos:

- Uno de los acuerdos que logró el Gobierno para la aprobación de la gratuidad 2016, fue que el Consejo de Rectores (CRUCH) respaldara la propuesta de reducir a la mitad el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) para asignar dichos recursos a otras urgencias de la educación superior. (Emol.com, 13 de noviembre de 2015)
- Este miércoles finalmente se aprobó la ley corta de la gratuidad, que permitirá -según la proyección del Gobierno- que 178 mil estudiantes del 50% más vulnerable estudien gratis el próximo año en la educación superior: sin pago de matrícula ni arancel. (Emol.com, 23 de diciembre de 2015)
- **Ampliación de becas para Ues privadas evita que glosa de gratuidad llegue al TC** (Latercera.com, 28 de noviembre de 2016)

Fuente: Littin, C. 2017.

Finalmente, el quinto encuadre de esta función, **el Congreso aprueba la gratuidad pero con condiciones: debe convivir con sistema de becas**, se generó a partir de las informaciones respecto de una compleja negociación en el Congreso. La gratuidad fue aprobada por primera vez vía glosa presupuestaria el 22 de diciembre del 2015, para dar inicio a los primeros beneficiarios en el 2016. El foco informativo en el periodo estaba puesto en las implicancias financieras y la negociación respectiva que debía enfrentar el Ejecutivo ante los cálculos negativos de las casas de estudio, que señalaban que sus presupuestos se verían mermados por la falla en la proyección del costo de la medida de gratuidad, sumado a ello las restricciones institucionales planteadas anteriormente.

La discusión que agrupaba a parlamentarios oficialistas y de oposición en torno al consenso sobre la apertura a qué todo tipo de universidades cumplieran con los requisitos para optar a la gratuidad, tensionó la discusión y la toma de decisiones del Ejecutivo frente a aspectos financieros necesarios para lograr dar cumplimiento a los compromisos que condicionaban la aprobación final de la glosa de gratuidad y la puesta en marcha de un proyecto eje de la reforma a la educación superior.

Función 2: Atribución de Responsabilidad

La segunda función analizada: **Atribución de Responsabilidad**, es una de las funciones más presente en el material informativo. Las citas clasificadas bajo esta función hacen referencia a los actores que forman parte de la discusión, bien porque la generan abriendo aristas del tema tratado, o bien porque inciden directamente en la toma de decisiones y en el giro de los acontecimientos vinculados, en este caso a la gratuidad en educación superior. El proceso de clasificación realizado permitió identificar ocho tipos de actores que participaron de la agenda informativa en torno al tema de la gratuidad, y que se sitúan en dos niveles de presencia con desiguales niveles de incidencia en los periodos analizados.



8

**tipos de actores
participan del
debate**

Figura 6. Presencia de actores en el debate en medios sobre gratuidad



Fuente: Littin, C. 2017.

El primer nivel pone en tensión, en una primera instancia, la discusión entre el Gobierno encargado de los anuncios sobre la puesta en marcha de la medida y la presentación del proyecto; el parlamento donde se expresa el disenso y se desarrollan las negociaciones que inciden en el rediseño del proyecto original; y, finalmente, los representantes de las instituciones de educación superior no tradicionales, amenazadas por su condición de privadas y, por lo tanto, sin poder optar al beneficio, dejando fuera del juego a sus estudiantes a pesar de pertenecer al 50% más vulnerable de la población.

La voz del gobierno se focalizó en la promesa hecha con anuncios sobre cobertura, metas, alcance institucional y su materialización. En esta línea el discurso decantó en ajustes de expectativas en torno a estas mismas materias, que se fueron estableciendo a medida que avanzaba la discusión con los actores políticos e institucionales. El Congreso, en tanto, participó de la discusión en el ajuste del proyecto y bajo la convicción de convertirlo en un proyecto justo para la mayoría, de mejor calidad, y viable financieramente. Estos tres puntos configuraron el nudo en el debate que puso en tensión la agenda gubernamental.

Los representantes de las universidades no tradicionales en tanto fueron, a partir de este análisis, quienes dominaron la agenda mediática en la etapa de puesta en marcha de la medida, en tanto actores reactivos a la implementación de un beneficio focalizado en las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal o tradicional, y no en los estudiantes vulnerables, independientemente de dónde cursaran sus estudios superiores. En una segunda etapa y con el rediseño del proyecto que incidía en qué instituciones privadas accedían al beneficio, fueron las Instituciones de Educación Superior en su conjunto, públicas, privadas, CFT, IP, tradicionales, etc., quienes expresaron sus opiniones en los medios analizados.

Actores	Algunos ejemplos
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Durante la segunda cuenta pública de su mandato, la Mandataria Michelle Bachelet comprometió anuncios respecto al esperado proyecto de gratuidad universal, en el marco de la reforma a la educación superior (Emol.com, 21 mayo de 2015). • La ministra de Educación, Adriana Delpiano, confirmó en Cooperativa que entre 125 mil y 130 mil estudiantes cursarán sus estudios con gratuidad este año, cifra que menor a lo esperado por el Ejecutivo que en febrero apuntaba a 160 mil personas beneficiadas (Cooperativa.cl, 27 de abril de 2016). • La Mandataria ratificó que en 2018 la gratuidad se extenderá al 60% de los jóvenes de más bajos ingresos y detalló que el CAE será reemplazado por nuevo sistema a cargo de una entidad pública (Emol.com, 1 de junio de 2017).
Congreso	<ul style="list-style-type: none"> • Tras más de cuatro horas de discusión, la comisión mixta de Presupuesto por educación aprobó la partida en esta área, incluida la glosa de gratuidad, con 12 votos a favor y siete en contra. (Latercera.com, 13 de noviembre de 2015). • Comisión mixta aprobó glosa de gratuidad tras acuerdo en becas para privadas. • La decisión debe ser ratificada por ambas cámaras. Existirá homologación de becas tanto para planteles estatales como privados (Cooperativa.cl, 29 de noviembre de 2016).
Universidades no tradicionales, CFT e IP	<ul style="list-style-type: none"> • Los rectores de las universidades privadas criticaron que la gratuidad comience en 2016 sólo por los planteles que pertenecen al Consejo de Rectores (CRUCH), como anunció la Presidenta Michelle Bachelet en su discurso del 21 de mayo (Emol.com, 22 de mayo de 2015). • Continúan las críticas de universidades privadas, centros de formación técnica e institutos profesionales tras la aprobación de la glosa que establece gratuidad en la educación superior y que comenzará a regir el próximo año (Cooperativa.cl, 18 de noviembre de 2015). • Planteles técnicos acreditados denuncian que gratuidad vuelve a ser inconstitucional. (Latercera.com, 18 de octubre de 2016).

Fuente: Littin, C. 2017.

Los estudiantes organizados o beneficiarios se constituyeron como un actor con escasa presencia en los medios de comunicación, y por tanto, no figuraron en la discusión inicial de la puesta en marcha del proyecto. Es en la etapa de implementación en donde su voz volvió a estar presente en los medios de comunicación analizados.

El movimiento estudiantil apareció en tensión con la gradualidad planteada por el Ejecutivo y el Congreso en la etapa de implementación y frente al alcance de cobertura de la medida. El Movimiento exigió que fuese de carácter universal y de calidad, pero en el periodo de anuncios (2015) su nivel de incidencia en las decisiones fue bajo. El poder de decisión estaba en el Congreso y las autoridades de las instituciones de Educación Superior.

Sin embargo, en los años siguientes, recuperó parte de su rol protagónico en el debate, instalando la presión por mayor cobertura, mayores definiciones respecto a la meta de alcanzar la universalidad de la medida, y por poner fin al sistema de becas y endeudamiento actual en la educación superior a través del Crédito con Aval del Estado (CAE). Explicitó la protesta como mecanismo de actuación del Movimiento, e incorporó a su discurso no sólo su decepción por no alcanzar la gratuidad universal, sino también la exigencia por poner fin al CAE como mecanismo de endeudamiento en la Educación Superior.

Actores	Algunos ejemplos
<p>Movimiento Estudiantil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Confech insiste en "gratuidad universal" y se pliega a movilización de los profesores. La vocera de la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech), Valentina Saavedra, aseguró que la gratuidad parcial, anunciada para el 2016 por el Gobierno, no responde a las demandas del movimiento estudiantil (Cooperativa.cl, 30 de mayo de 2015). • La Confederación de Estudiantes de Chile (Confech) reafirmó que la gratuidad en la Educación Superior 2016 no representa el cambio estructural que exige el movimiento estudiantil, luego de que el Mineduc confirmara que 125 mil estudiantes podrán acceder a la gratuidad, un 50% menos de lo anunciado en un comienzo (Biobiochile.cl, 28 de abril de 2016). • Una treintena de estudiantes de las universidades de Concepción y del BíoBio, acusaron una "falsa gratuidad", criticando las medidas del Gobierno en torno a la implementación del beneficio (Biobiochile.cl, 29 de abril de 2016). • La mañana de este viernes, estudiantes universitarios agrupados en la Confech entregaron de manera simbólica bolsas de pasas a la ministra de Educación Adriana Delpiano y al gobierno, para que recuerden el compromiso de la gratuidad universal y que no se puede lucrar con la educación ni con los fondos públicos (Latercera.com, 2

Fuente: Littin, C. 2017.

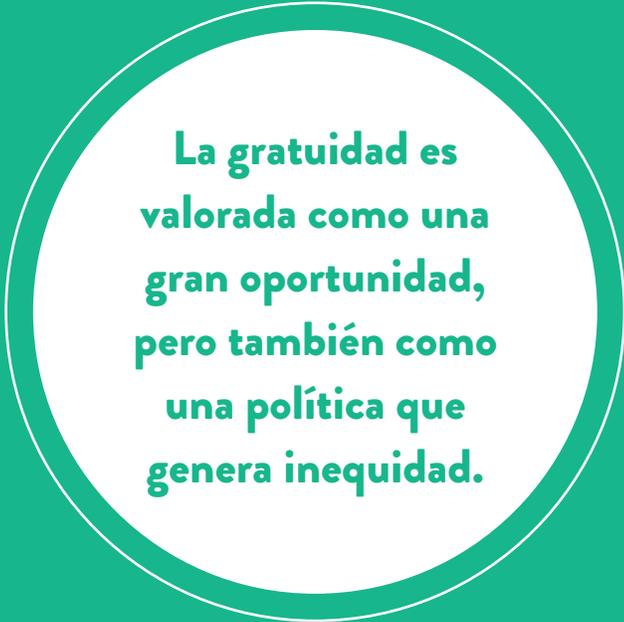
El segundo nivel agrupa a las voces menos presentes en los medios en este periodo: los representantes de las instituciones beneficiarias de la gratuidad, ya que no entraban en conflicto permanente con el proyecto; actores de la sociedad civil como ONG y expertos, quienes no aparecen o aparecen poco y con temáticas diversas que no confluyen en un discurso claro que incida en la discusión país sobre la implementación de la gratuidad. Un punto a rescatar es aquél que tensiona las decisiones sobre por dónde se debe comenzar una reforma al sistema educativo en general: por la calidad, en la primera infancia, o por lo público.

Actores	Algunos ejemplos
Universidades Beneficiadas	<ul style="list-style-type: none"> • Este lunes, y tras conocer la última propuesta del Gobierno para dar inicio a la gratuidad en 2016, el vicepresidente del Consejo de Rectores (CRUCH), Aldo Valle, confirmó que las 25 universidades que integran la entidad se sumarán a la política que inicia el próximo año. (Emol.com, 21 de diciembre de 2015). • Durante esta jornada, el rector de la Universidad de Chile y presidente del Consorcio de Universidades del Estado de Chile, Ennio Vivaldi, envió una carta a los parlamentarios que discutirán esta tarde el presupuesto para la gratuidad 2017 (Latercera.com, 28 de noviembre de 2016).
Sociedad Civil / Expertos	<ul style="list-style-type: none"> • Mariana Aylwin: “Por criterios ideológicos se discrimina a alumnos pobres, no a instituciones” (Latercera.com, 26 de mayo 2015). • Harald Beyer acusa al Gobierno de hacer “política del tanteo” tras nuevos cambios a gratuidad (Emol.com, 18 de noviembre de 2015). • Garretón: En cualquier parte del mundo la gratuidad universal es en la educación pública (Cooperativa.cl, 18 de diciembre de 2015). • Experto de Educación 2020: Es difícil que se retroceda lo avanzado en gratuidad (Biobiochile.cl, 6 de junio de 2016).

Fuente: Littin, C. 2017.

Función 3: Valoración

La tercera función analizada, Valoración, abordó las noticias que hacían referencia a los juicios valóricos sobre la medida de la gratuidad. Así, se buscan los adjetivos vinculados y las posiciones ideológicas frente a temas presentes en la discusión, que fueron recogidas por los medios de comunicación. El proceso de clasificación realizado permitió identificar cuatro encuadres informativos que saturaron la discusión.



La gratuidad es valorada como una gran oportunidad, pero también como una política que genera inequidad.

1. La gratuidad fortalece lo público

Algunos ejemplos:

- Si la universidad fuera gratuita, la gran mayoría de los estudiantes optaría por ingresar a una institución estatal y sólo un pequeño grupo se inclinaría por las privadas, según indica el Barómetro de la Educación Superior (Emol.com, 27 mayo de 2015).
- El vicepresidente, Aldo Valle, valoró que ninguna institución pública quede fuera del beneficio y descartó además que el proceso de postulación a la educación superior se aplase por unos días (Emol.com, 21 de diciembre de 2015).

Fuente: Littin, C. 2017.

Respecto del primer encuadre o frame: la gratuidad fortalece lo público, en la discusión en la agenda de los medios está presente la valoración positiva de lo público entendido como lo estatal y el beneficio de la gratuidad, desde las voces de la ciudadanía y representantes de Universidades del Estado. La gratuidad, en el marco de la Reforma Educacional en su conjunto, aparece como una medida que fortalece la educación pública y va en beneficio del desarrollo del país. En este sentido surgen las contraposiciones respecto a que lo público excedería lo estatal, de las voces de expertos y de las universidades y CFT privados, que apelan a que sus planteles tienen un sentido público en función de las externalidades positivas que generan para la sociedad.

2. La gratuidad abre la educación superior como un espacio/oportunidad para la mayoría

Algunos ejemplos:

- El centro de estudios Mori dio a conocer los resultados de su encuesta donde destacan que el 82% de los estudiantes cree que el Estado debiera dar acceso gratuito a todas las universidades, mientras el 15% cree que debiera ser sólo a algunas (Latercera.com, 27 de mayo de 2015).
- **Bachelet defendió acuerdo por gratuidad: "La prioridad es que haya más oportunidades"** (Cooperativa.cl, 5 de diciembre de 2016).
- La Confederación de Estudiantes de Chile (Confech) reafirmó que la gratuidad en la Educación Superior 2016 no representa el cambio estructural que exige el movimiento estudiantil, luego de que el Mineduc confirmara que 125 mil estudiantes podrán acceder a la gratuidad, un 50% menos de lo anunciado en un comienzo (Biobiochile.cl, 28 de abril de 2016).

Fuente: Littin, C. 2017.

El segundo encuadre: **la gratuidad abre la educación superior como un espacio / oportunidad para la mayoría**, presenta desde sus inicios el dilema del volumen de estudiantes que se debe beneficiar y en qué plazo de tiempo. En esa discusión, se evalúa si la medida debe o no ser de carácter universal. Si bien no hay consenso, la discusión política gira en torno a las condiciones pactadas políticamente con los diferentes sectores: que llegue focalizadamente a la mayoría de los estudiantes; sin jerarquizar necesariamente por tipo de casa de estudio, siempre y cuando cumplan los requisitos impuestos; o bien, por índices de pobreza y vulnerabilidad de los estudiantes; y que tenga un carácter gradual, para que en la medida que el país alcance mayores índices de crecimiento económico, se alcance la gratuidad universal en educación superior.

3. Gratuidad generará inequidad entre estudiantes más pobres

Algunos ejemplos:

- **Ues privadas acusan "discriminación" por inicio de gratuidad sólo en planteles del CRUCH.**

Los rectores de esas instituciones calificaron la medida como "incomprensible" y advirtieron que se dejará fuera a miles de los estudiantes más pobres. (Emol.com, 22 de mayo de 2015)

- **Rector Universidad Diego Portales: "Una política pública cuyos criterios maltratan a una porción de los estudiantes no es una buena política"** (Latercera.com, 27 de mayo de 2015).

- **UDI arremete tras aprobación de gratuidad: "Es un apartheid educacional".**

El presidente de la colectividad, Hernán Larraín, reiteró que la iniciativa "discrimina" a un gran número de alumnos vulnerables, por lo que "merece la aplicación de la ley Zamudio" (Emol.com, 16 de noviembre de 2016).

- **Mineduc admite que hay Ues. estatales que pueden quedar fuera de la gratuidad**

Ministra Delpiano aseguró que esos planteles serían compensados mediante aportes basales en caso de no poder ser incluidas. Parlamentarios del oficialismo rechazan esa opción y exigen trato igualitario para todos los planteles del Estado (Latercera.com, 16 de diciembre de 2015).

- **Ampliación de becas para Ues privadas evita que glosa de gratuidad llegue al TC**

Esta noche en comisión mixta se selló el acuerdo entre el gobierno y la oposición que reduce las diferencias de beneficios entre tipo de planteles. La homologación de ayudas fue la condición que estableció la oposición para no recurrir al Tribunal Constitucional. (Latercera.com, 28 de noviembre de 2016)

- **Planteles técnicos acreditados denuncian que gratuidad vuelve a ser inconstitucional**

Vertebral presentó documento que reúne críticas y propuestas para la reforma a la educación superior. Dicen que sólo se debe considerar vulnerabilidad del alumno y no si el plantel persigue lucro, ya que está permitido por ley para IP y CFT (Latercera.com, 18 de octubre 2016).

Fuente: Littin, C. 2017.

La evidencia respecto del tercer encuadre, en tanto, propuesto como **la gratuidad generará inequidad**, muestra la tensión que se produce en los planteles que se ven imposibilitados de cumplir con los requisitos establecidos por el Ejecutivo para acceder a la gratuidad y beneficiar así a sus alumnos. Esta discusión vincula, de manera relevante en el discurso, la gratuidad a la idea de inequidad y discriminación entre estudiantes con las mismas dificultades socioeconómicas pertenecientes a centros de Educación Superior con características jurídicas diversas.

4. La improvisación general de la implementación de la gratuidad genera incertidumbre institucional

Algunos ejemplos:

- **Estudio proyecta que 18 Ues. serían obligadas a cofinanciar la gratuidad por baja de aportes** (Latercera.com, 24 de octubre de 2015).
- Instituciones privadas comentan que se les exige un compromiso "sin saber qué es lo que se va a establecer después". Estudiantes apuntan a la "improvisación" y el aumento de las becas (Cooperativa.cl, 18 de noviembre de 2015).
- Según las cifras que manejan las universidades adscritas a la gratuidad, en la mayoría de éstas la cobertura es menor de lo que les había proyectado el Ministerio de Educación (Mineduc), cálculo que va asociado a la cantidad de recursos que cada institución recibiría por este beneficio (Latercera.com, 28 de abril de 2016).
- **Las propuestas parlamentarias que apuntan a crear un sistema de retribución por la gratuidad**
Desde un impuesto al graduado hasta años de servicios al Estado, forman parte de las ideas que se postulan en el Congreso. Imposibilidad de avanzar más allá del 60% de alumnos más vulnerables en este gobierno abre debate sobre opciones financieras (Latercera.com, 26 de mayo de 2016).

Fuente: Littin, C. 2017.

Una constante en la discusión sobre gratuidad dice relación con la calidad de los proyectos que se han presentado. De esta forma, en el encuadre cuatro: **la improvisación general de la implementación de la gratuidad genera incertidumbre institucional**, son diversos los sectores que acusan falta de prolijidad en el diseño y exponen su preocupación ante la incertidumbre una vez puesta en marcha la medida, fundamentalmente por el costo económico asociado. Es así como de la noche a la mañana la promesa realizada sobre el cálculo de implementación sólo para algunas instituciones de educación superior de carácter público debe ampliarse a un universo mayor.

Función 4:

Tratamiento del Tema

La cuarta y última función analizada para este periodo: Tratamiento del Tema, abordó las noticias con referencia a las propuestas y/o soluciones sobre el proyecto de gratuidad y su proceso de implementación.

Esta función es contenida en varias noticias presentes en la función sobre la Definición del Tema y Valoración, por lo que se presentan evidencias más sintéticas que en las funciones anteriores con la finalidad de ejemplificar los encuadres informativos, dado que los temas han sido abordados en mayor profundidad en los apartados anteriores. El proceso de clasificación realizado permitió identificar tres encuadres.



La gratuidad debe ser una política focalizada y gradual, dirigida a todos quienes cumplan con los requisitos establecidos.

1. Hay que tomar resguardos financieros y de acceso para el éxito de la gratuidad

Algunos ejemplos:

- **Gratuidad: Mineduc pide a Ues. del CRUCH congelar aranceles y limitar matrícula** (Latercera.com, 28 de mayo 2015).

- Uno de los acuerdos que logró el Gobierno para la aprobación de la gratuidad 2016, fue que el Consejo de Rectores (CRUCH) respaldara la propuesta de reducir a la mitad el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) para asignar dichos recursos a otras urgencias de la educación superior (Emol.com, 13 de noviembre de 2015).

Desde un impuesto al graduado hasta años de servicios al Estado, forman parte de las ideas que se postulan en el Congreso. Imposibilidad de avanzar más allá del 60% de alumnos más vulnerables en este gobierno abre debate sobre opciones financieras (Latercera, 26 de mayo de 2016).

- **Giorgio Jackson sobre gratuidad: “La idea es establecer un sistema solidario”**

Para el diputado RD la idea es que "quienes ganan más tienen que contribuir más y quienes tienen niveles de renta menores podrían no pagar nada, porque en el fondo no es un crédito" (Latercera.com, 26 de mayo de 2016).

- El vicepresidente de la República, Mario Fernández, aseguró que el financiamiento para alcanzar el 60% de la gratuidad universitaria en 2018 está garantizado (Biobiochile.cl, 6 junio de 2017).

Fuente: Littin, C. 2017.

El debate evidencia la preocupación por las decisiones técnico-políticas para asegurar el financiamiento de la gratuidad en su fase inicial de implementación. En el primer encuadre: hay que tomar resguardos financieros y de acceso para el éxito de la gratuidad, confluyen el Gobierno y el Congreso en distintas propuestas. El éxito de la gratuidad como medida implica que sea posible de financiar, pero también que los planteles que se acojan a la medida no salgan perjudicados, dadas las diferencias entre los valores referenciales de las carreras y los reales. Asimismo, entra en discusión la sustentabilidad de la medida y su proyección, dado que el tope alcanzado es al 60% de los estudiantes, en caso de ser aprobado en la discusión de presupuesto 2017. En este contexto de déficit, generado por la gratuidad en los presupuestos de los planteles de Educación Superior, y la limitante de avanzar hacia la universalidad, se genera un debate de ideas en torno a distintas propuestas que modifiquen el proyecto original.

2. El beneficio de la gratuidad será focalizado y gradual

Algunos ejemplos:

- El gobierno estableció que se comenzará por la gratuidad en 2016 y que la medida contará con un presupuesto cercano a los US\$ 500 millones. La iniciativa es gradual y beneficiará – en una primera etapa – a los alumnos que estudian en CFT e IP acreditados y sin fines de lucro y a los inscritos en las universidades del CRUCH (Latercera.com, 30 de mayo de 2015).

- **Encuesta CEP: Aumentó el apoyo a la gratuidad universal de las universidades.**

El 44 por ciento de los chilenos se identifica con esta idea, seis puntos más que hace un año. Son mayoría, sin embargo, quienes creen que sólo debe financiarse a los estudiantes de escasos recursos (Cooperativa.cl, 16 de diciembre de 2015).

- **Ministra de Educación: "Unos 125 o 130 mil alumnos estudiarán con gratuidad este año"**

Adriana Delpiano aseguró que lo más importante es que este sistema "llegó para quedarse" y que su cobertura "sólo puede ampliarse" de ahora en adelante (Emol.com, 27 de abril de 2016).

- **Bachelet confirma fin del CAE y llama a "defender la conquista" de la gratuidad**

La Mandataria ratificó que en 2018 la gratuidad se extenderá al 60% de los jóvenes de más bajos ingresos y detalló que el CAE será reemplazado por nuevo sistema a cargo de una entidad pública (Emol.com, 1 de junio de 2017).

Fuente: Littin, C. 2017.

La gradualidad en contraposición de la potencial universalidad de la gratuidad, como ya se ha señalado anteriormente, será una tensión permanente en la discusión presente en los medios y la opinión pública. Respecto al segundo frame o encuadre: el beneficio de la gratuidad debe ser focalizado y gradual para quienes cumplan requisitos económicos e institucionales, finalmente los acuerdos se fraguan en torno a avanzar gradualmente en entregar el beneficio a estudiantes e instituciones que cumplan con los requisitos estipulados.

3. Es necesario contar con flexibilidad gubernamental para permitir el acceso de instituciones de educación superior privadas

Algunos ejemplos:

- Las presiones de parlamentarios y rectores de CFT e IP lograron que el gobierno flexibilizara las exigencias para que estas instituciones puedan recibir los recursos que permitan a sus estudiantes -pertenecientes a los cinco primeros deciles- recibir un incremento de \$ 100 mil en el monto de la beca Nuevo Milenio, que actualmente es de \$ 600 mil (Latercera.com, 18 de noviembre de 2015).
- **Comisión Mixta aprueba gratuidad y becas para Ues privadas tras reunión a puertas cerradas** (Biobiochile.cl, 29 de noviembre de 2016).
- Luego que el Gobierno debiera negociar tanto con el oficialismo como con la oposición para aprobar la glosa, la cobertura de becas para las universidades privadas fue ampliada y se solicitará un préstamo para fortalecer las instituciones estatales (Emol.com, 30 de noviembre de 2016).

Fuente: Littin, C. 2017.

El acceso al beneficio es otro foco informativo que abre la discusión a las propuestas y soluciones para enfrentar mejor el proceso de gratuidad, y que se hace presente en el encuadre tres: es necesario contar con flexibilidad gubernamental para permitir el acceso de instituciones de Educación Superior privadas. En el primer año de su aprobación, se impuso la necesidad de flexibilizar los requisitos institucionales para acceder al beneficio. Finalmente en el campo de las propuestas existe convicción sobre la necesidad de avanzar en los mecanismos de acceso de los planteles de Educación Técnica Superior o universidades privadas, que se ven marginados inicialmente del proyecto general.

VI. REFLEXIONES FINALES

Durante los años de tensa discusión política y social, que contó con la participación de autoridades, parlamentarios, actores políticos y académicos, no se llegó a un consenso respecto a la medida en sí misma, ni respecto de sus alcances. Las diversas posiciones se vieron enfrentadas continuamente en los medios de comunicación, incluso mermando el apoyo de la opinión pública al proceso durante el ciclo de la discusión (Aguilar, 1993). Primero, por los tiempos que tomó la implementación de la fase inicial de la reforma, y segundo, porque se trataba de un paquete legislativo cuya demanda resulta emblemática para diversos sectores, lo que obligó a reestructurar el proyecto en el fondo y forma (Parsons, 2007). En efecto y a modo de ejemplo, encuestas permanentes en el tiempo como las efectuadas hasta 2017 por la empresa Adimark dan cuenta de la fluctuación del apoyo ciudadano a las demandas estudiantiles en relación a la reforma educacional en educación secundaria y superior, donde entre 2011 y 2016 hay una baja del 76% al 63% de apoyo (Adimark, 2016).

En este marco, realizar un análisis de framing o encuadre de las noticias relativas a la gratuidad en educación superior, publicadas en los portales informativos de mayor lectoría (tráfico) durante periodos predefinidos en los años 2015, 2016 y 2017, a partir de periodos específicos establecidos en una línea de tiempo, permitió establecer los lineamientos generales de la agenda política y gubernamental de la medida, centrada principalmente en sus aspectos normativos de carácter institucional y financiero, así como en los alcances de la cobertura del beneficio a estudiantes e instituciones.

El debate estuvo marcado por la tensión entre lo público y lo privado, y más allá, entre la concepción de la educación como un bien público o de consumo. Es finalmente de esta contraposición desde donde emanan los énfasis que van a condicionar el acceso de unos u otros, o todos, a la medida de la gratuidad.

El debate se concentró en actores del ámbito político institucional y de instituciones de educación superior representadas por rectores o académicos. Asimismo, se evidencia un debate con importantes ausencias, una de las más notorias es la de la sociedad civil y los expertos en el tema, que no forman parte de las fuentes informativas de primera línea. En este sentido, es importante señalar que la sociedad civil, tanto la experta en el tema como aquella que defiende los derechos de la ciudadanía en general, según este análisis, no forma parte de quienes inciden en las decisiones en la fase de diseño final e implementación de la medida. El debate a la luz de los hallazgos de este trabajo parece más bien centrado en la casuística, en la polarización política, en los contrapuntos entre actores con poder que ejercen presión; en definitiva, en la lógica de creación de agendas y exacerbación del conflicto con la que funcionan los medios de comunicación y su tratamiento a las noticias.

Tras el debate, y con la instalación de un gobierno de distinto signo político, los diferentes actores que participaron y participarán del debate sobre la educación en Chile, permanecen expectantes respecto al futuro. Están quienes quieren que la llamada libertad de enseñanza y de elección vuelva a estar en el centro de un sistema educativo, y en la vereda de al frente, están quienes entienden la gratuidad, así como otros cambios incorporados en la reforma a la educación, como conquistas que no admiten vuelta atrás.

Los avances legislativos del primer trimestre de 2018 bajaron los niveles de incertidumbre relativos a la reforma educativa en su totalidad, los que se expresaron con fuerza durante 2016 en los portales informativos. Pero todos los actores participantes de este debate, así como las voces emergentes y los propios medios de comunicación, saben que la educación es un tema siempre urgente que concita altos grados de interés por parte de grupos de poder y de la ciudadanía en su totalidad. Así, los discursos se aprestan a incorporar los avances o retrocesos, dependiendo del prisma político, y los medios de comunicación mantendrán abierta su pauta a las siempre controversiales discusiones sobre la educación de las nuevas generaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Abela, J. A. (2000). Técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. Fundación Centro Estudios Andaluces, 10(2), 1-34. Obtenido de Centro de Estudios Andaluces: <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>
- Adimark. (2011). Evaluación de Gobierno Diciembre. Santiago.
- Adimark. (2016). Encuesta de opinión pública: evaluación gestión de Gobierno. Santiago.
- Aguilar, L. (1993). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Miguel Angel Porrua.
- Aguilera I, C. (2009). Un Análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet. Santiago: Flacso.
- Alexa. Top Sites in Chile. (9 de junio de 2017). www.alexa.com. Obtenido de <http://www.alexa.com/topsites/countries/CL>
- Ardevol-Abreu, A. (2015). Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España. Revista Latina de Comunicación Social, 70, 423-450.
- Arias, C. (2006). Enfoques teóricos sobre la percepción que tienen las personas. Horizonte Pedagógico, 8(1), 9-22.
- Bateson, G. (1972). Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution and Epistemology. New York: Ballantine Books.
- Blackmore, J. (2003). Media/ting change: the print media's role in mediating education policy in a period of radical reform in Victoria, Australia. J. of Education, 18(6), 577-595.
- Cabalin, C. (2013). "Framing y Políticas Educativas: los medios como actores políticos en educación". Estudios sobre el Mensaje Periodístico, 19(2), 635-647.
- Cabalin, C. y. (2016). La educación en portada: la visualización de la política educativa en la prensa. Cuadernos info (39), 195-207.
- Cámara de Diputados (2017). Formula indicación sustitutiva al proyecto de Ley de Educación Superior. Boletín 10.783-04. Santiago: Cámara de Diputados. Recuperado el 25 de abril de 2017, de www.camara.cl: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11224&prmBoletin=10783-04
- Canel, M. J., y Gurrionero, M. G. (2008). Estudios de Comunicación Política. libro del año 2008. Navarra: Acop.

- Canel, M. J., y Gurrionero, M. G. (2008). La teoría del Framing en la investigación en comunicación política. En M. J. Canel, M. J. Gurrionero, y M. G. (Editores), Estudios de Comunicación Política. 2008, (págs. 15-30). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Dirección de Presupuesto (25 de diciembre de 2015). www.dipres.gob.cl. Recuperado el 25 de abril de 2017, de www.dipres.gob.cl: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-22939.html>
- Dirección de Presupuesto (15 de diciembre de 2016). www.dipres.gob.cl. Recuperado el 25 de abril de 2017, de www.dipres.gob.cl: <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-23699.html>
- Educar Chile. (4 de julio de 2011). El movimiento estudiantil chileno de 2006 a 2011. educarchile, pág. <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=209692>.
- Entman, R. (1993). Framing: Toward Clarification of a fractured paradigm. Journal of communication, 51-58.
- Entman, R. (2007). Framing Bias: Media in the Distribution of Power. Journal of Communication, 57, 163-173.
- Flick, U. (2007). Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Ediciones Morata L.A y Fundación Paideia Galiza.
- Fundación Superación de la Pobreza y Escuela de Periodismo, Universidad Diego Portales. (2011). Pobreza: 200 años en la prensa escrita. Santiago: Alianza Comunicación y Pobreza.
- Fundación Superación de la Pobreza (2010). Voces de la Pobreza. Santiago de Chile.
- Gajardo, F. (2014). Gratuidad en la Educación Superior: economía política y evidencia. Estudios Nueva Economía, Vol.3-Nº1, 56-66.
- Gobierno de Chile. (18 de diciembre de 2014). www.gob.cl. Recuperado el 2 de mayo de 2017, de www.gob.cl: <http://www.gob.cl/2014/12/18/mandataria-recibio-informe-de-la-universidad-regional-de-ohiggins-esta-es-una-parte-muy-central-de-la-reforma-la-educacion-que-estamos-impulsando/>
- Goffman, E. (1986). Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience. Boston: Northeastern University Press.
- Krippendorff, K. (1990). Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica. Barcelona: Paidós Ibérica S.A.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Santiago de Chile: Cepal.
- Littin, C.(2018). "Gratuidad en Educación Superior: contraste entre el debate público y las percepciones sociales sobre una medida en marcha. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Maldonado, & Casar. (2008). "Formación de agenda y proceso de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política". Documentos de Trabajo CIDE, 1-20.
- Max-Neef, M. A. (1998). Desarrollo a Escala Humana. Barcelona: Nordan-Comunidad, Icaria. Obtenido de http://www.max-neef.cl/descargas/Max_Neef-Desarrollo_a_escala_humana.pdf
- Mayol, A. (20 de abril de 2016). La marcha y el movimiento estudiantil 2016. El Mostrador, págs. <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/04/20/la-marcha-y-el-movimiento-estudiantil-2016/>.

- Mella, O. (2000). Grupos focales ("Focus Groups"). Técnica de Investigación Cualitativa. Santiago, Chile. Documento de Trabajo N°3, 1-27.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). Encuesta Casen 2015. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado el 25 de mayo de 2016, de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Evolucion_Distribucion_Ingresos.pdf
- Michelle Bachelet (2013). Reforma Educacional. Santiago: www.michellebachelet.cl.
- Ministerio de Educación. (3 de agosto de 2015). www.leydechile.cl. Recuperado el 2 de mayo de 2017, de www.leydechile.cl: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1080237&idVersion=2015-08-07>
- Ministerio de Educación (2017). Informe de la Dirección de Financiamiento Estudiantil. Mineduc.
- Ministerio de Educación (2 de junio de 2017). www.gratuidad.cl. Recuperado el 2 de junio de 2017, de <http://www.gratuidad.cl/lo-que-debes-saber/>
- Ministerio de Educación (9 de junio de 2017). www.mineduc.cl. Obtenido de <https://www.mineduc.cl/2017/06/09/mas-25-mil-alumnos-gratuidad-estudiante-carreras-del-area-la-educacion/>
- Mönckeberg, M. O. (2009). Los magnates de la Prensa. Concentración de los Medios de Comunicación en Chile. Santiago: Random House Mondadori.
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y Prácticas de Políticas Públicas. México: Flacso.
- PNUD. (2004). Informe de Desarrollo Humano. El Poder: ¿para qué y para quién? Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramírez, F. y. (19 de mayo de 2016). www.uchile.cl. Obtenido de <http://www.uchile.cl/noticias/121706/2006-2016-las-transformaciones-en-la-esena-educacional-chilena>
- Rawls, J. (2012). Justicia como equidad: Materiales para una teoría de la justicia. Tecnos.
- Sádaba, T. (2001). "Origen, aplicación y límites de la "teoría del encuadre" (framing) en comunicación". Comunicación y Sociedad, XIV (2), 143-175.
- Sádaba, T. (2006). Framing. Una teoría para los medios de comunicación. Pamplona: Ulzama Ediciones.
- Sádaba, T., Rodríguez, J., y Bartolomé, M. (2012). Propuesta de sistematización de la teoría del framing para el estudio y praxis de la comunicación. Observatorio (OBS*), 6 (2), 109-126.
- Subirats, J. (28 de Mayo de 2016). Gobierno y Autoridad. El País, pág. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/05/28/catalunya/1464451792_741061.html.
- Tuchman, G. (1983). La Producción de la noticia. Estudio sobre la construcción social de la realidad. Barcelona: Gustavo Gili (ed.).
- UNICEF. (2014). La Voz del Movimiento Estudiantil 2011. Educación Pública, Gratuita y de Calidad. Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.

ALIANZA COMUNICACIÓN Y POBREZA

Nuestro propósito es generar un "cambio de mirada" en los medios de comunicación que permita acercar a la opinión pública a una comprensión más integral de la pobreza, la exclusión, la desigualdad y las estrategias para enfrentarlas, sin prejuicios y sin discriminación.

Desarrollamos investigación, espacios de debate y entregamos anualmente el Premio Pobre el que no Cambia de Mirada a los mejores trabajos periodísticos del año que aborden, a través de sus historias, las causas, consecuencias o soluciones a estos problemas sociales.

Nuestra convicción es que una sociedad con información de calidad en los temas sociales, genera un puente que acerca y vincula a las personas, más allá de las diferencias.

www.comunicacionypobreza.cl

@Comypobreza

ALIANZA COMUNICACIÓN Y POBREZA



Con el apoyo de

