

# EDUCATIONIS MOMENTUM

Vol. 11, n.º 1, 2025, pp. 193-225, ISSN (online): 2517-9853

<https://doi.org/10.36901/em.v11i1.1717>

Políticas de equidad en la educación superior en América Latina: el caso de Paraguay y la tensión entre gratuidad, financiamiento y meritocracia<sup>1</sup>

Equity Policies in Higher Education in Latin America: an Analysis of Paraguay and the Tensions Among Free Tuition, Funding Mechanisms, and Meritocratic Principles

Francisco GIMÉNEZ

Universidad Nacional de Pilar

[consultoraepisteme@gmail.com](mailto:consultoraepisteme@gmail.com)

 <https://orcid.org/0000-0003-1958-8185>

Recibido: 2025.06.09

Aprobado: 2025.08.20

---

1 El artículo presenta resultados derivados del proyecto de investigación denominado «Análisis de las fundamentaciones académicas, constitucionales y legales de los articulados de la Ley N.º 4995 “De Educación Superior”» desarrollado en el periodo del 2024, por un miembro investigador de la Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes de la Universidad Nacional de Pilar. Esta publicación es responsabilidad exclusiva del autor y, en ningún caso, refleja la opinión de la institución.

### Resumen

El artículo tiene como objetivo una revisión teórica de la política de equidad en la educación superior en América Latina focalizado en el caso de Paraguay. El análisis tiene como marco la inequidad social en la región, la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe - Brasil 2024, el Libro Blanco para la Educación Superior de Paraguay, la Constitución Nacional, las disposiciones legales, la realidad social de los jóvenes y las asignaciones presupuestarias destinadas al derecho a la educación. Se concluye que las formalidades jurídicas y los presupuestos que financian la educación superior son insuficientes para garantizar el goce del derecho de la participación de los jóvenes en el sistema educativo, y que los criterios basados en la meritocracia establecidos en el decreto reglamentario de la ley que declara la gratuidad, son violatorios de la equidad.

*Palabras clave:* derecho a la educación, realidad socioeconómica, equidad en la educación superior, financiamiento de la educación superior, meritocracia

### Abstract

This article undertakes a theoretical examination of equity in higher education in Latin American, focusing on the case of Paraguay. The analysis is framed by social inequality in the region, the Declaration of the Regional Conference on Higher Education in Latin America and the Caribbean Brazil 2024, the White Paper for Higher Education in Paraguay, the National Constitution, relevant legal provisions, the socioeconomic realities faced by youth, and the allocation of public funding intended to support the right to education. The study concludes that existing legal frameworks and budgetary allocations are insufficient to ensure the effective realization of young people's right to participate in the higher education system. Moreover, the merit-based criteria outlined in the regulatory decree of the law establishing tuition-free education are found to contravene the principle of equity.

*Keywords:* right to education, socioeconomic context, equity in higher education, higher education financing, meritocracy

La equidad en la educación superior no ha formado parte, como tema prioritario, del debate de la reforma de la educación superior en América Latina; tampoco en Paraguay cuando se instaló durante los doce años de análisis, discusión y propuestas (1999-2011), que lideró la Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior del Congreso Nacional, cuya responsabilidad fue elaborar el anteproyecto de ley de la reforma legal de la educación superior. Este hecho se confirma, en el caso de Paraguay, en la Ley N.° 4995/2013, donde se declara la educación superior como bien público y derecho humano fundamental; se establece además porcentaje para su financiamiento, pero no se preceptúa su gratuidad (Congreso Nacional de la República del Paraguay & Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior - CBERES, 2013). Después de siete años de promulgada la Ley N.° 4995/2013 por iniciativa del Congreso Nacional —y apoyado por varias universidades nacionales y centros estudiantiles de estas instituciones— se debate la gratuidad de la educación superior en Paraguay y se logra sancionar y promulgar una ley.

Si bien a través de la promulgación de la Ley N.° 04/1992, el Estado paraguayo asumió la responsabilidad formal de generar las condiciones para el acceso a la educación superior y la implementación progresiva de su gratuidad, se tuvo que esperar hasta el 2020 para lograr que se declare la gratuidad de la educación superior.

El artículo analiza la equidad en la educación superior del Paraguay desde la perspectiva del derecho a la educación, desde el marco constitucional, legal, la realidad social en la que se encuentran miles de jóvenes y la asignación presupuestaria contemplada en la Ley N.° 4995/2013 y en la Ley N.° 6628/2020, que establece la gratuidad de la educación superior, con el propósito de demostrar la situación de la equidad en la educación superior.

El trabajo desarrolla la situación de la equidad en América Latina con base en datos estadísticos, que reportan el nivel de desigualdad social existente en la región y el acceso al sistema educativo de las personas de diferentes niveles socioeconómicos. Analiza el alcance del concepto de equidad en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe - Brasil 2024 y en el Libro Blanco para la Educación Superior en Paraguay, el marco del derecho a la educación superior desde el punto de vista formal jurídico y la necesidad de traducir las leyes en políticas públicas

con base en planes, programas y proyectos que concreten ese derecho. Critica el concepto de la meritocracia como condición de acceso a la educación superior porque niega el derecho y responsabiliza, exclusivamente, al individuo de los resultados de su aprendizaje. Demuestra que en el aprendizaje intervienen distintos factores, tales como la situación de pobreza y el nivel de la educación secundaria que brinda el sistema público. En este contexto, analiza la situación socioeconómica del Paraguay y, en particular, la de los jóvenes en términos de su acceso a la educación formal. Respecto de la equidad de la educación superior en Paraguay, analiza la realidad social de los jóvenes y demuestra cómo el contexto social condiciona el acceso al sistema educativo. Finalmente, desarrolla las fundamentaciones que sostienen la equidad como acceso y gratuidad, desde la perspectiva formal jurídica y de las asignaciones presupuestarias.

Hemos adoptado como metodología para el análisis de la equidad en la educación superior del Paraguay aspectos cuantitativos y cualitativos, que forman parte de los indicadores del subsistema de educación superior. En relación con los aspectos cuantitativos consideramos los datos estadísticos referidos a la situación socioeconómica de los jóvenes, la asistencia a instituciones formales de enseñanza y las asignaciones presupuestarias, en tanto que los denominados aspectos cualitativos refieren a la crítica del concepto de meritocracia y al análisis de la formalidad jurídica que preceptúan el derecho a la educación y la equidad, en el tercer nivel del sistema educativo.

### **Meritocracia y equidad en la educación superior en América Latina**

La educación superior de Occidente a lo largo de su historia, desde la creación de la Universidad de Bolonia en el siglo XII —la primera de la cultura occidental— hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, estuvo diseñada solamente para la formación de una élite. Fue la Declaración, la que institucionalizó la meritocracia y el derecho a la educación superior (Herrera, 2013).

Con la declaración de la educación superior como derecho, que para su usufructo está condicionado a la demostración de méritos, se instala la responsabilidad del Estado como garante de ese derecho, en lo que refiere al financiamiento que garantice su gratuidad.

La meritocracia, normalmente, se asocia a determinadas normas y valores que los individuos pueden adoptar en sus conductas para garantizar un determinado logro, conocido como mérito. Su característica en esta acepción es cuantitativa, por ello se somete a evaluación para determinar lo meritocrático que puede calificarse a una persona. Este significado del término *meritocracia* se atribuye a la responsabilidad y voluntad del individuo, como si se tratara solo de su esfuerzo y capacidad, negando el contexto social de donde proviene, y en el cual se desenvuelve. Esta concepción de meritocracia fue configurándose con base en los valores vinculados con el talento, la competencia, la aptitud, la inteligencia y la suficiencia que debe demostrar la persona en un examen, como sinónimo de capacidad intelectual para encarar los desafíos y exigencias académicas de la educación superior. Esta semántica de la meritocracia oculta las desigualdades sociales y las relaciones de poder existentes en la sociedad y, al mismo tiempo, legitima el discurso académico de la excelencia (Rujas, 2022).

La evidencia empírica de la dinámica social demuestra que la igualdad de condiciones y oportunidades no son las mismas para todos y, en este contexto, la responsabilidad que pudiera asumir el Estado a través de la formulación de políticas públicas, que tengan como fin reducir las desigualdades sociales, es una de las decisiones que legitima su existencia, sobre todo en el planteamiento de la educación superior como derecho humano y su garante que es el Estado.

Uno de los grandes desafíos de la educación superior en América Latina es la equidad, en su acepción de «criterio de compensación basado en la satisfacción de necesidades básicas (vivienda, salud, educación) según las posibilidades de las poblaciones beneficiadas» (González, 2000, p. 21). La equidad en la educación solo será posible lograr con la presencia del Estado; generando las condiciones y oportunidades para que las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad por razones económicas o étnicas accedan, permanezcan, reciban una formación de calidad y egresen de la universidad.

Existen distintas estrategias en las políticas públicas de la educación superior para promover la equidad. Una de ellas es la acción afirmativa, que se define «como el conjunto de medidas contra la discriminación, que tiene como objetivo [...] aumentar el número de estudiantes infrarrepresentados en la enseñanza superior» (Pedró, 2024, p. 161).

La promoción de la equidad en la formulación de las políticas públicas para el tercer nivel de los sistemas educativos fue uno de los principales compromisos asumidos por los representantes de los Estados de América Latina y el Caribe, signatarios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, y en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior - Brasilia 2024 (DCRES+5).

Para garantizar la equidad en la educación superior en nuestra región, los Estados deberán proveer los recursos financieros a las instituciones educativas públicas de acuerdo con las necesidades y demandas requeridas. El financiamiento de la educación superior pública es una inversión que contribuye para que las instituciones que gestionan, por un lado, respondan a los grandes desafíos sociales y, por otro, promuevan y prioricen políticas inclusivas «que incidan de manera central en el pleno acceso, la gratuidad, la permanencia y el egreso de los sectores más empobrecidos, discriminados y marginados del sistema educativo y de la educación superior» (DCRES+5, p. 3).

### **El diagnóstico de la equidad en América Latina**

Las políticas públicas educativas implementadas al inicio del siglo XXI por los gobiernos de Latinoamérica tuvieron una característica común, que fue generar las condiciones necesarias para el acceso de los graduados del nivel medio a la educación superior. La tasa de egreso de la educación media fue creciendo, fundamentalmente, como consecuencia de la declaración por ley de su gratuidad y obligatoriedad en varios países de la región, lo que se tradujo en el crecimiento de la demanda por los estudios superiores y en un desafío de equidad para los Estados, en relación no solo del acceso sino también de la permanencia y el egreso en la educación del tercer nivel (García & Adrogué, 2021).

En relación con la inclusión en la educación superior en nuestra región se identifican dos situaciones que condicionan la concreción del derecho en este nivel educativo: la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza.

Respecto de la situación de la pobreza, un total del 25 % de la población latinoamericana y caribeña son pobres y un 3.9 % pobres extremos. A estos datos se suma la situación de vulnerabilidad de un porcentaje significativo, que alcanza al 31.5 % de la población. Este último dato se refiere a aquellas

personas que podrían pasar a engrosar la situación de pobreza, ante algún sobresalto que podría generarse en la economía. Si focalizamos nuestra mirada en la situación de pobreza respecto de las oportunidades de acceso a la educación terciaria, encontramos que la tendencia en América Latina y el Caribe afecta a la población más joven caracterizada por niveles de escolarización más bajos y que viven en su mayoría en zonas rurales, comparados con los que pertenecen a los grupos vulnerables y a la clase media (World Bank Group, 2024).

Por otro lado, el 50 % de los pobres tiene veinticuatro años o incluso menos, y menos de un tercio de la clase media forma parte de esta franja etaria. En cuanto a los niveles de graduación universitaria, solamente el 5 % de los pobres logró este nivel académico frente al 11 % del grupo de los vulnerables y el 31 % de la clase media. En cuanto al porcentaje de los egresados de la educación media, la mayor concentración está en el grupo vulnerable. Un dato que no es menor es la ubicación geográfica en que se encuentran los jóvenes, en el caso de la clase media nueve de cada diez personas se encuentran en zonas urbanas, mientras que el 63 % de los jóvenes pobres viven en zonas rurales. Una información hoy día considerada relevante para el desarrollo de la educación superior es el acceso a internet, las posibilidades de acceso para los jóvenes que viven en situación de pobreza se reducen considerablemente. Otra cuestión importante, sobre todo para los jóvenes pobres, es acceder a la titulación universitaria, en cuanto representa la posibilidad laboral en la economía formal, que les permita mejorar su nivel de ingreso, sobre todo si consideramos que hoy en día la probabilidad de empleos formales en América Latina y el Caribe son más altas para la clase media, en tanto que el 80 % de los pobres tienen ocupaciones en el sector informal. El perfil de los niveles socioeconómicos reporta informaciones que permiten identificar porcentajes de jóvenes en edad de cursar estudios universitarios, así como el nivel de escolarización. Si consideramos la franja etaria de la población de 15 a 24 años, el 17.5 % son pobres, en tanto que el 17.8 % son vulnerables, mientras que el 14.0 % pertenecen a la clase media. Los pobres que terminaron la primaria completa son el 45.3 %, la secundaria completa el 33.3 %, la terciaria completa el 4.7 % y los que nunca asistieron a la escuela son el 16.7 %. De los vulnerables el 36.2 % culminaron la primaria, el 41.3 % egresaron de la media, el 11.3 % obtuvieron el título de la educación terciaria y el 11.3 % nunca se escolarizó. Finalmente, la situación de la clase media indica

que finalizaron la primaria el 25.5 %, la secundaria el 36.3 %, el tercer nivel el 31.3 % y nunca fueron a la escuela el 6.8 % (World Bank Group, 2024).

La desigualdad en la distribución de la riqueza en las regiones de América Latina y el Caribe está considerada como la más desigual del mundo. Si bien la pandemia del 2020 generó una situación de shock a la economía a nivel mundial, la situación de vulnerabilidad social en nuestra región es estructural e histórica. Una desigualdad que en términos de ingresos representa un escándalo ético.

Los estudios sobre niveles socioeconómicos de la población latinoamericana y caribeña arrojaron que: «El 10 % más rico de la población capta 22 veces más de la renta nacional que el 10 % más pobre. El 1 % de los más ricos se lleva el 21 % de los ingresos de toda la economía, el doble de la media del mundo industrializado» (Busso & Messina, 2020, p. XXIII).

Considerando la situación de pobreza y desigualdad en la distribución de riqueza en relación con la equidad en la educación superior en nuestra región, una de las políticas públicas emblemáticas fue el aumento de la financiación de la educación superior, que estuvo acompañada de la creación de instituciones de educación superior y mayores opciones en la formación de grado y carreras cortas de rápida inserción laboral, como son los cursos de pregrado. Esta política y las dinámicas que se imprimieron —con la creación de nuevas instituciones y la diversificación de ofertas de formación— tuvieron como objetivo ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior a los egresados de la educación media de todos los estratos socioeconómicos (Brunner & Labraña, 2020). La creación de las nuevas instituciones, tanto públicas como privadas en las distintas regiones en cada uno de los países, contribuyó al aumento del número de plazas favoreciendo a los jóvenes que residen en las regiones rurales (Brunner & Labraña, 2020; Chiroleu & Marquina, 2017). Sin embargo, que más jóvenes estén matriculados en la educación superior no debe interpretarse como una mayor equidad en el acceso.

La mayor participación de los jóvenes en la educación superior:

[...] no ha implicado necesariamente mayor equidad en el acceso, especialmente por la estratificación vertical y horizontal en términos de calidad y prestigio en las IES y los programas. Los egresados del

nivel secundario pertenecientes a los hogares de más alto nivel socioeconómico y capital cultural tienen mayores chances de estudiar en las IES que tienen elevada reputación y en los programas profesionales que gozan de mayor prestigio y retornos económicos en el mercado laboral. (García & Adrogué, 2021, p. 90)

Los esfuerzos que se vienen realizando en la implementación de las políticas públicas que tienen como propósito la equidad en la educación superior son insuficientes porque no han logrado garantizar el derecho de todos al acceso, fundamentalmente, de los que se encuentran en situación de pobreza y, particularmente, de los de zonas rurales. Debido a esta situación es oportuno interrogarnos cuál es el alcance de la equidad en la educación y de qué modo se operacionaliza en la educación superior y cuáles son los avances (Silva, 2014). En el desarrollo de este artículo se intentará responder a estas tres cuestiones, en torno de las cuales se debate la equidad educativa del tercer nivel de la educación en Paraguay.

### **El alcance de la equidad en la educación superior**

El derecho a la educación es la formalización institucionalizada de la equidad y cuenta con diferentes instrumentos jurídicos que tiene como finalidad que el Estado garantice, en igualdad de oportunidades, desde el punto de vista formal, el acceso de todos los ciudadanos al sistema educativo.

Una de las críticas a la formalización jurídica de la equidad es que, si no está acompañada de políticas públicas a través de proyectos, planes y programas, corre el riesgo de quedar en un nivel solo declarativo, de manifestación de buenas intenciones, pero sin ninguna incidencia. Al comparar las disposiciones legales educativas con las políticas que implementan los organismos gubernamentales educativos, encontramos un desfase entre lo que ordena la ley y las prácticas sociales concretas. La formalización de un derecho expresada en un lenguaje jurídico ha sido objeto de crítica, por cuanto encubre la desigualdad social e incluso, en algunos casos, una forma que impide transformaciones estructurales (Torres, 2016).

Uno de los logros más importantes de la humanidad ha sido el derecho a la educación, que se elevó al estatus de derecho humano fundamental.

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. (Artículo 26, inciso 1. Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948)

La Declaración es taxativa respecto de la educación elemental y fundamental, como derecho de todas las personas. El estatus de derecho conlleva a la obligatoriedad y gratuidad. Las dos cualidades convierten al Estado en responsable de la garantía de ese derecho y, por ello, la función de vigilar el cumplimiento de la norma. Sin embargo, en lo que respecta a la educación superior se establece una condición, con esta queda claro que no es obligatoria si no electiva, aunque debemos admitir que la elección también está conceptuada como un derecho. Por tanto, en este contexto, cuál es la responsabilidad del Estado, al no ser gratuita. Si bien se admite y exige que los Estados generen las condiciones que posibiliten la educación superior para todos y asuma su rol de regulador de este nivel educativo, sin embargo, al no explicitar la gratuidad, no se dan todas las condiciones para calificar como derecho social y cultural, quedando subsumida en la esfera de la libertad individual. Además, al establecer una condición como la del mérito, rompe con el criterio de la igualdad, condición *sine qua non* del derecho. En este sentido, «si combinamos la no garantía de la gratuidad con el establecimiento de méritos necesarios nos encontramos claramente con un sistema de educación superior excluyente, que difícilmente reúne las condiciones para poder ser denominado un derecho humano universal» (Torres, 2016, p. 41).

Uno de los principios de la justicia distributiva es conceder a cada uno lo que le corresponde y, dentro de este contexto, se plantea la meritocracia. La pregunta que surge es: ¿desde dónde se otorga esta correspondencia? Y la lógica dentro del sistema universitario que define la meritocracia es el conocimiento. Y la adquisición del conocimiento no es una cuestión natural al ser humano, al contrario, está condicionada, como hemos afirmado, por las posibilidades económicas, sociales y culturales. Por tanto, el conocimiento como criterio del mérito está en contraposición con la idea de la igualdad y el derecho a la educación; tiene como propósito garantizar la igualdad de oportunidades,

y esta no será posible alcanzar si no se consideran las diferencias materiales existentes entre los individuos en una sociedad (Torres, 2016).

Se identifican claramente dos factores que la meritocracia no considera y que no dependen de la responsabilidad individual del estudiante, que son el contexto social y cultural, en el cual se desarrolló como individuo e, incluso, en algunos casos sigue siendo su lugar de convivencia, que es lo que se denomina capital cultural; y el otro factor es la experiencia educativa escolar en la que se formó, cuyo criterio para evaluar es la calidad educativa (Torres, 2016). Y dentro de la lógica universitaria que opera la meritocracia estos factores no son tenidos en cuenta, por eso consideran que el rendimiento del alumno depende de su esfuerzo, capacidad y perseverancia y no de estructuras y organizaciones sociales que deben generar igualdad de oportunidades (Silva, 2014). Aun así la lógica universitaria del mérito sigue siendo el paradigma de elección, selección del ser universitario, cuando en realidad termina siendo la exclusión de la posibilidad de ese ser universitario.

La realidad social nos muestra la necesidad de diseñar un criterio más incluyente que permita una distribución equitativa del conocimiento en la sociedad, para que los individuos en situación de vulnerabilidad aprovechen mejor su formación de capital cultural y optimicen sus estudios en la educación superior. Para concretar este criterio se requerirán analizar los factores asociados que intervienen en la adquisición del conocimiento que conlleva al capital cultural, con el fin de revertir las limitaciones que no dependen del control ni de la voluntad de los individuos.

No lograremos la equidad en la educación superior garantizando solo el acceso, debemos admitir que existen mecanismos de exclusión internos que tienen que ver con la apropiación de los conocimientos. Uno de ellos es el capital cultural de los alumnos, que los limita y condiciona para la producción de conocimientos y mejor aprovechamiento del aprendizaje (Cuello, 2016).

El alcance de la equidad no puede solo focalizarse en garantizar el acceso, sin considerar los criterios internos de exclusión del sistema de educación superior. El caso más emblemático de la región es Argentina, que con su política de igualdad de oportunidades generó las condiciones que permitieron un acceso masivo a la educación superior con «una Tasa Bruta de Escolarización Superior del 50 %, lo que asemeja al país a los parámetros

de la OCDE» (Morresi & Marquina, 2016, p. 152); sin embargo, comparado con la retención y el egreso la diferencia es muy significativa. De cada cien alumnos matriculados del nivel socioeconómico medio bajo y bajo, entre cuarenta y cincuenta estudiantes terminan excluidos, en tanto que, entre los medios y medios altos, desertan entre veinte y treinta alumnos. Si consideramos la tasa de egreso, de cien alumnos matriculados solo egresan veintitrés (Morresi & Marquina, 2016).

Por ello, en su Declaración Final de su conferencia del 2009, la UNESCO reconoce la situación de inequidad existente en el sistema interno y externo de la educación superior y, al mismo tiempo, destaca la importancia estratégica de este nivel educativo para el desarrollo humano de las naciones. En los artículos 1 y 9, explícitamente, señala que la educación superior es un bien público y es por tanto responsabilidad de todos los que participan en ella y concretamente de los gobiernos (UNESCO, 2009).

La ampliación del acceso en la educación superior para la UNESCO incluye la equidad, la pertinencia y la calidad. Por eso, no debe limitarse la equidad a la matriculación del estudiante dentro del sistema educativo sino a una participación activa, incluyendo el egreso con una formación pertinente y de calidad. Esto será posible solo con políticas sociales sostenidas, que brinden apoyo económico y generen procesos educativos a estudiantes que provienen de sectores vulnerables de la sociedad (UNESCO, 2009).

La equidad propuesta por la UNESCO tiene características distintivas referidas al acceso, la permanencia y el egreso y la atención de las necesidades de los grupos menos favorecidos. El alcance de este concepto de equidad contribuye significativamente a dar respuesta a los requerimientos de la sociedad latinoamericana, que se caracteriza por contextos de pobreza y desigualdad, cuyos rostros son los jóvenes que padecen sus consecuencias. De aquí, se infiere que la educación como bien público se distribuya en la sociedad con un criterio de justicia, donde los jóvenes de tan diversas realidades tengan garantizada su formación en la educación superior.

El concepto de equidad en la educación superior, promovida por la UNESCO, debe traducirse en normativas jurídicas de los Estados y plasmarse en las políticas públicas de los gobiernos, enfocándose en las condiciones específicas

de cada sociedad, formando parte como principio matriz del derecho a la educación y de la responsabilidad del Estado, en cuanto garante.

Sin referencia al Estado no existe ninguna posibilidad de que la educación superior adquiriera el estatus de derecho humano universal ni de bien público social, por ello, las dos Declaraciones de las Conferencias Mundiales (1998, 2009) de la UNESCO y las dos Conferencias Regionales (Cartagena en el 2008 y Córdoba en el 2018) afirmaron que la legitimación del Estado en la educación superior se sustenta en la generación de las condiciones y las oportunidades que garantizan a los individuos su participación en la educación superior, teniendo en cuenta que «la democratización del conocimiento y la universalización de la educación superior son dos objetivos estratégicos hacia la CRES 2028, para asegurar el desarrollo soberano de América Latina y el Caribe y la consolidación de los sistemas democráticos de gobierno» (DCRES+5, p. 4).

Para que el derecho a la educación superior se institucionalice, el Estado debe proveer el financiamiento a las instituciones públicas. En este contexto, los recursos económicos representan la condición necesaria para la formulación de políticas públicas inclusivas para un nuevo contrato social educativo, que considere a los «grupos históricamente excluidos o subrepresentados, tales como los jóvenes en desventaja socioeconómica, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, migrantes, residentes de zonas rurales, personas LGBYQIA+» (DCRES+5, p. 8), como sujetos del derecho a la educación superior.

### **La equidad en la educación superior del Paraguay**

La situación de pobreza y desigualdad en Paraguay representa un gran desafío para la equidad en la educación superior. Del total de la población, 1330 892 se encuentran en situación de pobreza, que representa el 22.7 %, en tanto que 289 641 son pobres extremos, es decir, el 4.9 %. El área es una condicionante en la pobreza: la rural concentra el mayor porcentaje, 28.8 % frente al 19.0 % del área urbana en el caso de pobreza total; y el 9.3 % en la rural, comparada con la urbana que es de 2.3% respecto de la pobreza extrema (Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2024). En cuanto a la desigualdad de los ingresos, la situación es crítica porque el 50 % de los

ingresos se concentra en el 20 % más rico de la población, mientras que el 20 % más pobre solo recibe el 4.9 % (INE, 2024)

Es importante destacar que, de cada cien ciudadanos, veintisiete son jóvenes de entre 15 a 27 años en el Paraguay. Conforme con las proyecciones de la población se estima que, hasta el 2043, se contará con una población económicamente activa, condición necesaria para la generación de riqueza y el desarrollo nacional. Si no se generan las condiciones en las dos décadas que quedan para que la juventud desarrolle sus capacidades, se corre el riesgo de desaprovechar las ventajas que ofrece el bono demográfico, como condición necesaria para lograr el desarrollo (Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA & Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 2023).

La política pública de la educación superior del Paraguay —como parte de la realidad del escenario latinoamericano y caribeño— se ha sumado con la reforma legal plasmada en la Ley N.° 4995/2013 De Educación Superior, el Libro Blanco de la Educación Superior y la Ley N.° 6628/2020 de gratuidad de la formación de grado y pregrado, como también con el aumento de las becas, la atención de las desigualdades y los rezagos del tercer nivel de la educación. La finalidad de estas disposiciones legales y del otorgamiento de becas es, en gran medida, lograr la equidad con base en la ampliación del financiamiento que favorezcan, preferentemente, a los de escasos recursos económicos.

Paraguay incorporó la educación como un derecho dentro de su normativa jurídica a través de distintos instrumentos; y en el caso de la educación superior el principio fundante fue la Ley N.° 04/1992, que aprobó la adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

En el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a la educación y define la orientación que debe tener el sistema educativo, además reconocen que:

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
  - a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implementación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado durante el XXI periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de New York, 16 de diciembre de 1966)

El derecho a la educación superior y su gratuidad están explícitos en el Pacto de 1966, que incorpora Paraguay en su derecho positivo nacional. La diferencia entre esta declaración y la de 1948, referente a la educación superior, no es menor, por cuanto que el último incorpora el concepto de la gratuidad que permite el goce de los derechos, aunque el criterio de la capacidad individual que deben demostrar las personas aún rige como condición.

En la Constitución Nacional de 1992, en su artículo 1, cuyo epígrafe se denomina «De la forma del Estado y de gobierno», Paraguay adopta una particular forma de Estado, que es el Estado Social de Derecho. Este concepto fusiona dos modelos de Estado: el Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho.

La Constitución Nacional, al incorporar el concepto de social al modelo de Estado adoptado, pretende garantizar no solamente los derechos de los ciudadanos, sino, fundamentalmente, la garantía para que esos derechos se hagan efectivos.

La crítica que la literatura sostiene al Estado de Derecho, en cuanto modelo, es que concentra su argumentación en un concepto de igualdad formal, cuyo principio es que todos somos iguales ante la ley. Pero este modelo no considera la desigualdad material existente entre los ciudadanos, esto es, una redistribución equitativa de la riqueza (Perona, 1993).

Con la adopción del Estado Social de Derecho, la Constitución Nacional pretende:

Un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y, de manera muy especial, con la de aquellos sectores menos favorecidos. La aspiración del Estado Social de transformación de la sociedad exige un rol activo del Estado para lograrlo. Este rol se manifiesta, preponderantemente, en el ámbito de los derechos sociales, puesto que, en general, las prestaciones y acciones positivas que exige la mayoría de tales derechos las ejecuta el Estado o dependen, en gran medida, de él. Debe tenerse presente que los derechos sociales tienen como objetivo principal superar las desigualdades materiales de las personas individuales y de los grupos que conforman, mejorar sus condiciones de vida y asegurar su participación en la vida política, económica, cultural y social. (Mendonca, 2000, pp. 38-39)

Conforme con la realidad del escenario social en el que se encuentran los jóvenes en el Paraguay, el Estado Social de Derecho es el modelo que puede garantizar, en principio, el cumplimiento efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Si focalizamos nuestra mirada en el escenario social, en el cual conviven nuestros jóvenes, identificamos una serie de necesidades vinculadas con los derechos sociales, económicos y culturales. Los jóvenes no pueden participar activamente del desarrollo del país, si no está garantizado el pleno ejercicio de sus derechos.

En el ámbito laboral los jóvenes adolecen de una precariedad que no está asociada únicamente a bajos ingresos, sino también a las condiciones laborales en el que ejercen sus tareas, los porcentajes de precariedad laboral son preocupantes: «la informalidad laboral no agropecuaria afecta a dos de cada tres personas ocupadas en actividades económicas» (UNFPA & BID, 2023, p. 41).

En relación con los indicadores en el ámbito educativo, de los jóvenes de entre 18 a 24 años, que es la franja etaria que comprende los estudios en la educación superior, que asisten a una institución de educación formal por grupos de edad según área de residencia y sexo, de la población total de 18 a 24 años asiste un 36.1 %, cuya distribución según sexo es de 33.5 % para hombres y de 38.8 % para mujeres, favoreciendo en un 5.3 % más la

participación de las mujeres. Si consideramos las zonas, en la urbana hay un 42.2 % de asistencia, perteneciendo un 39.1 % a los hombres y un 45.2 % a las mujeres; mientras que en las zonas rurales el nivel de participación es solo de 23.6 %, 24.2 % para mujeres y 23.1 % para hombres. La diferencia de acceso del total de la población es bastante significativa, con una diferencia a favor de los que residen en las zonas urbanas del 18.6 % (UNFPA & BID, 2023).

El porcentaje de la población de 18 a 24 años que asiste a una institución de educación formal según tipo de institución y área de residencia: un total de 47.8 % están en las instituciones públicas, un 50.8 % en las privadas, en tanto que un 1.4 % en las privadas subvencionadas. Según la zona, en la urbana el 43.9 % asisten a una pública y un 54.7 % a las privadas, mientras que en las rurales hay mayor concentración de la matrícula en las públicas, que alcanza el 62.4 % frente al 36.5 % de las privadas (UNFPA & BID, 2023).

Respecto de las razones de inasistencia a una institución de educación formal, de la población de 15 a 29 años, el 61.8 % adujo razones económicas, el 13.8 % familiares, 15.3 % personales, 4.1 % institucionales y el 5.0 % otras razones. El nivel socioeconómico es predominante como argumento para no poder asistir. Si el criterio es el género, llama la atención cómo en las razones familiares los hombres alcanzan el 6.3 %, en tanto que las mujeres el 21.9 % (UNFPA & BID, 2023).

La población de 15 a 29 años que estudia o trabaja según área de residencia. De cada cien jóvenes, solamente veintiuno se dedican exclusivamente al estudio, 47.6 % solo trabaja en el mercado laboral, el 13.2 % no estudia ni trabaja y un 18.2 % comparte el estudio y el trabajo. Mientras en las zonas urbanas el 22.9 % solo estudia, en la rural el 17.8 % se dedica solo a la educación. Respecto del criterio «solamente trabaja», en el mercado laboral el 46.1 % es de zonas urbanas y el 50.3 % de rurales. El 10.5 % de los jóvenes que se encuentran en las zonas urbanas no estudia ni trabaja, en tanto que los de zonas rurales sube al 18.3 %. Y la combinación del trabajo con el estudio, en la urbana son el 20.5 % y en las rurales el 13.8 % (UNFPA & BID, 2023).

En cuanto a las razones para permanecer fuera de la fuerza de trabajo, de los grupos de edad de 18 a 24 años por área de residencia y sexo, el 49.1 % están fuera porque estudian y 38.9 % por razones familiares. Si discriminamos por zonas, en las urbanas el 59.4 % porque estudia, y por esta misma

razón en las rurales es el 30.2%. En cuanto a los motivos familiares, en las urbanas aducen el 30.1 % y en las rurales el 54.9 % (UNFPA & BID, 2023).

En relación con el porcentaje de la población de 18 a 24 años que asiste a una institución de educación superior formal, según tipo de institución y área de residencia, el 47.8 % está matriculada en una de gestión pública, un 50.8 % en las privadas y un 1.4 % en las subvencionadas. Si consideramos las zonas, en las urbanas el 43.9 % asiste a instituciones públicas frente al 54.7 % en las rurales (UNFPA & BID, 2023).

El estudio sobre la juventud en Paraguay demuestra que los derechos económicos, sociales y culturales aún no están garantizados para todos. El nivel socioeconómico, el lugar donde se encuentran y el sexo al cual pertenecen son condicionantes para el goce de sus derechos. Si bien en los últimos tiempos se realizaron esfuerzos importantes a través de la creación de instituciones universitarias públicas en las distintas regiones del país, y se incrementaron las becas y se declaró por ley la gratuidad de la educación superior de pregrado y grado, aún son insuficientes como garantía de los derechos.

El Libro Blanco de la Educación Superior (LBES) como expresión de la política pública en el Paraguay define la equidad como la igualdad de oportunidades, no solo en la participación en el tercer nivel del sistema educativo, sino también en la garantía del aprendizaje. Reconoce de manera explícita las diferencias existentes como consecuencia de la clase social y los estratos económicos, como también las de discapacidad, género y etnia. Sostiene que estas diferencias limitan el acceso, la retención y el egreso del subsistema de educación superior (LBES, 2017).

### **La equidad como derecho de acceso a la educación superior en Paraguay**

La Constitución Nacional incorpora dentro de su estructura tres artículos referidos a la igualdad. Si bien en la mayoría de los casos se utilizan como sinónimos los términos de *igualdad* y *equidad*, sin embargo, existe una diferencia sutil entre ambos. La igualdad se define como la provisión de recursos a todos por igual, generando las mismas oportunidades a todos los ciudadanos, en tanto que la equidad es el cristal con el cual se observa la negación de esos recursos, es decir, las injusticias sociales. En este sentido, la equidad contribuye a comprender que tanto las personas como los grupos

sociales experimentan necesidades diferentes según sexo, nivel económico y zonas en las que residen.

La Constitución Nacional preceptúa, claramente, la igualdad sin ningún tipo de distinciones, al afirmar que:

Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios. (Artículo 46. De la igualdad de las personas. Constitución Nacional, 1992)

Identificamos cuatro notas distintivas en el artículo 46 de la Constitución Nacional. La primera es el reconocimiento de la dignidad como condición *sine qua non* del ser humano, en concordancia con el preámbulo y el fundamento de la forma de gobierno de la república. Del reconocimiento explícito de la dignidad, los derechos son reconocidos para todos. La otra es que ningún habitante debe ser excluido de ningún derecho. La tercera es que el Estado asume la responsabilidad como garante de la igualdad ante cualquier situación que la arriesgue. Y la última es la función que se atribuye al Estado para que proteja a los ciudadanos más vulnerables, considerando la protección como un factor de igualación. Este punto está en concordancia con el modelo de Estado Social de Derecho asumido en la Constitución Nacional.

En lo que respecta a las garantías de la igualdad, la Constitución Nacional enumera, taxativamente, afirmando que:

El Estado garantizará a todos los habitantes de la República:

- 1) La igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen;
- 2) La igualdad ante las leyes;
- 3) La igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y

- 4) La igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura. (Artículo 47. De las garantías de la igualdad. Constitución Nacional, 1992)

En relación con las garantías de la igualdad y considerando el objetivo del artículo, nos referiremos solamente a los incisos 2 y 3 del artículo 47. Quedan garantizadas por parte del Estado las condiciones igualitarias formales de los ciudadanos ante las disposiciones jurídicas y, por otro lado, la garantía de la participación como beneficiario de los bienes que genera la cultura. Aquí debe entenderse la cultura como sinónimo de la educación, en cuanto que son interdependientes e influyentes, en el sentido en que la educación es un producto de la cultura y es el medio de transmisión de la misma.

La Constitución Nacional también contempla la igualdad de derechos entre los sexos, señalando que:

El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional. (Artículo 48. De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer. Constitución Nacional, 1992)

El tema de la igualdad entre los sexos para la Constitución Nacional comprende cuatro grandes características. Refiere que tanto el hombre como la mujer gozan de los mismos derechos, y que el Estado administrará las condiciones y generará los mecanismos para materializarlos, a partir de la identificación de los obstáculos que dificultan la concreción de los derechos de las mujeres, así como las oportunidades que debe generar para una participación real en la vida nacional.

En resumen, el concepto de la igualdad para la Constitución Nacional parte de un principio fundante que es la dignidad, que reconoce como inherente de todas las personas y sobre la cual se sustentan los derechos otorgados. Los derechos concedidos son iguales para los hombres como para las mujeres y, en este marco, los beneficios de los bienes culturales están garantizados con base en la equidad social, siendo el Estado garante de todos los derechos.

En coherencia con la línea de la igualdad y equidad para el hombre y la mujer como garantía constitucional se infiere el derecho a la educación y, conforme con la finalidad del análisis que es el nivel terciario, analizaremos el alcance de la equidad educativa en la Constitución Nacional.

Considerando el objetivo de este artículo que pretende caracterizar y demostrar el alcance del derecho a la educación superior, como equidad en Paraguay nos ocuparemos solamente de aquellos artículos constitucionales que, desde nuestra perspectiva, están directamente vinculados al objetivo que nos proponemos demostrar.

En el artículo 73 de la Constitución Nacional se establecen el derecho a la educación, en igualdad de condiciones para todos, así como los fines que debe lograr el sistema educativo en todos sus niveles. En el artículo 74 se amplía el concepto del derecho a la educación como garantía del aprendizaje y acceso igualitario a los beneficios de la cultura humanística, científica y tecnológica; en tanto que, en el artículo 80, se prevé que las personas en situación de vulnerabilidad económica tendrán preferencia para el acceso a las becas y otros tipos de recursos que requieran para la formación intelectual, científica, técnica o artística.

En el derecho a la educación superior como equidad para la Constitución Nacional se distinguen siete rasgos: la formación integral permanente es un derecho de todas las personas cuya responsabilidad recae en el Estado, la formación debe estar garantizada y traducirse en aprendizaje, todos los habitantes de la república deben ser beneficiarios de la producción de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología; la formación intelectual, científica y técnica de ciudadanos en situación de vulnerabilidad económica deben ser atendidos, preferentemente, por el Estado.

El derecho a la educación superior que preceptúa la Constitución Nacional ha sido reglamentado en distintas disposiciones legales, pero la ley de referencia es la N.º 4995/2013. Esta normativa jurídica reconoce, en su artículo 2, a la educación superior como un bien público y un dispositivo relevante para contribuir con el desarrollo del país, en el marco de un sistema de gobierno democrático y con equidad.

La condición de bien público de la educación superior conlleva a la responsabilidad del Estado, por eso en el artículo 4 se enumeran sus funciones que, por un lado, son la organización, administración, dirección y gestión del sistema educativo, y por otro, el reconocimiento de la educación superior como derecho humano fundamental para todos los que estén interesados y cumplan con las condiciones jurídicas y académicas exigidas.

Un dato que no es menor es que se declara la educación superior como bien público y derecho humano fundamental, que reconoce el Estado y garantiza, encargándose de su organización, administración, dirección y gestión, pero no se establece su gratuidad, que es la condición *sine qua non*, en principio, para el goce del derecho. Además, la exigencia académica establecida en la ley como criterio para el acceso, desconoce la desigualdad social en la educación superior, sobre todo lo que «tiene su origen en los recursos académicos previos, especialmente en los aprendizajes alcanzados durante la escuela secundaria» (García & Adrogué, 2021, p. 91)

En el artículo 5 de la Ley de Educación Superior, que establece los principios, se plantea como fundamento del derecho la educación superior, la igualdad de oportunidades para el acceso y, al mismo tiempo, la igualdad de condiciones respecto de los beneficios que conlleva formar parte de ella. La primera tiene que ver con la igualdad de posibilidades que el Estado debe garantizar a todos los interesados en formar parte de la educación superior, mientras que la segunda es la generación de los factores que contribuyan al aprovechamiento de la formación del nivel superior.

Para garantizar la igualdad tanto de oportunidades como de las condiciones, la Ley de Educación Superior, en su artículo 76, dispone que los recursos destinados a la educación superior no deben ser inferiores al 7 % de lo asignado a la Administración Central, además serán destinados también el 2 % del Presupuesto General de la Nación, para la investigación. Para el cálculo porcentual, en ambos casos, deben ser excluidos los préstamos y las donaciones. La normativa también refiere que los fondos aportados por el Estado, como los que provienen de fuentes privadas, financiarán la gestión del sistema de la educación superior, incluyendo a las universidades y a los institutos superiores de gestión pública, como también a los dos organismos de la educación superior que son el Consejo Nacional de Educación Superior y la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

El financiamiento de la educación superior pública, fundamentalmente, proviene de los recursos del tesoro nacional, sin embargo, la Ley de Educación Superior en su artículo 78 ha creado tres figuras que están vinculados con su sostenimiento financiero, que son las líneas de crédito, las donaciones y las becas para estudiantes y docentes, y las denomina estímulos. Establece una condición para acceder a estos estímulos, que es la acreditación de las carreras. Por otro lado, la disposición legal también prevé fondos especiales que deben ser destinados al desarrollo de la investigación y la formación de posgraduación.

Con respecto a la condición para acceder a las becas y líneas de crédito, el artículo 79 de la Ley de Educación Superior establece que deben ser estudiantes de escasos recursos económicos; sin embargo, es cuestionable para la figura de la línea de crédito la condición para acceder, pues perteneciendo a la clase pobre se pretende promover su acceso a la educación superior que le permita la adquisición de un capital cultural para lograr su desarrollo humano, pero sujeto a una deuda que deberá abonar por la formación académica, sin la certeza de que al egresar de la formación universitaria se insertará al ámbito laboral como profesional.

Uno de los ejes del Libro Blanco de la Educación Superior (LBES), como propuesta de política pública paraguaya, fue el financiamiento como recurso para el acceso al sistema educativo. Adopta la Declaración de Cartagena (2008) referida a la educación superior como derecho humano y bien público social que debe garantizar el Estado, concretando y favoreciendo la participación a través de distintas estrategias y acciones (LBES, 2017).

### **La gratuidad como equidad en la educación superior en Paraguay**

Durante el periodo democrático que se inicia en 1989 y rige hasta hoy, la educación superior estuvo regulada por seis disposiciones legales (Leyes N.° 828/1980, N.° 136/1993, N.° 1264/1998, N.° 2529/2006, N.° 3973/2010 y N.° 4995/2013). La Ley N.° 828 se promulgó durante la dictadura militar de Alfredo Stroessner y reguló la gestión de las universidades hasta 1993. Debido a que, en 1992, se reformó la Constitución Nacional, la educación universitaria tuvo que adecuarse a la nueva estructura constitucional; y la Ley N.° 136 pasó a organizar desde 1993 la gestión de las universidades. Un dato no menor es que, siendo los institutos superiores del nivel universitario,

no han sido contemplados en la Ley N.° 136. En 1998 comienza a regir la Ley N.° 1264, que establece la estructura del sistema educativo nacional; y en lo que respecta a la educación superior crea las instituciones de formación profesional del tercer nivel, que son los institutos de formación docente y los institutos técnicos superiores y los incorpora al nivel de la educación superior.

La Ley N.° 136/1993 se modificó en dos ocasiones. Las modificaciones se refirieron al alcance de las atribuciones de la autonomía universitaria, la primera fue a través de la Ley N.° 2529 en el año 2006; y cuatro años después, con la Ley N.° 3973 volvió a modificarse, quedando la redacción inicial comprendida en la Ley N.° 136.

Después de dos décadas de debate respecto de la necesidad de la reforma universitaria en Paraguay se promulgó la Ley N.° 4995 en el 2013, que reestructura el nivel de la educación superior y organiza la gestión de las universidades y los institutos superiores, y otorga atribuciones al Ministerio de Educación y Ciencias respecto de la organización de las instituciones de formación profesional del tercer nivel.

Las cinco leyes que se refieren a la educación superior, que fueron promulgadas durante el periodo democrático, incluyendo la última ley marco vigente, no declararon la gratuidad del acceso a la educación del tercer nivel.

Si trazamos una línea de tiempo identificamos que después de treinta y un años de recorrido democrático, luego de veintiocho años de promulgada la constitución democrática de la república, donde se adopta, entre otras decisiones, el modelo de Estado Social de Derecho, y siete años de vigencia de la Ley de Educación Superior, se define la educación superior como bien público y derecho humano fundamental. Se declara a través de la Ley N.° 6628/2020 la gratuidad de la educación superior, por iniciativa de un legislador nacional de la oposición, cuyo alcance son los cursos de admisión y de grado en las universidades públicas, en tres institutos superiores (Bellas Artes, Nacional de Educación Superior y Nacional de Salud) y en los institutos de formación docente de gestión oficial.

La gratuidad que declara la ley beneficia a los estudiantes egresados de la educación media, en principio de las instituciones públicas y subvencionadas, aunque también admite a los que se encuentran en situación de

vulnerabilidad. Esta condición, afirma la disposición legal, deberá reglamentar el Poder Ejecutivo.

La reglamentación de la ley de gratuidad se estableció mediante un decreto que define la gratuidad como «liberación del pago de todas las figuras de aranceles en concepto de cursos probatorios, nivelación, preparatorios, admisión y cualquier otra similar que se cree» (Artículo 2. Decreto N.° 4734/2021). Esta reglamentación normativa extiende la exoneración a todo tipo de aranceles relacionados con la formación de grado y pregrado.

Consideramos que es violatorio del derecho a la educación el artículo 2 del decreto reglamentario, que prescribe que el estudiante beneficiario, que cursa una carrera de grado, perdería su derecho si no usufructúa por el término de dos años; y el artículo 5 de la misma normativa, por dos razones: al limitar como plazo máximo cinco años para usufructuar el derecho, considerando como criterio el año de egreso de la educación media y, por otro lado, la posibilidad condicionada a una opción en los exámenes de ingreso a la carrera, como exigencia para acceder al derecho a la educación.

Consideramos que las condiciones establecidas en la reglamentación desconocen las características de la realidad social de los jóvenes, específicamente, aquella relacionada con las razones de su inasistencia a una institución de educación formal, entre las que se destacan, como hemos señalado en otro apartado del artículo, las razones familiares un 12.5 % y las personales un 16.5 %, totalizando estas dos situaciones un 29 % del total de la población juvenil. Por otro lado, una de las condiciones de exclusión de la educación superior es la económica, que representa el 57.1 %.

Otro de los cuestionamientos al decreto reglamentario es el requerimiento para el otorgamiento y mantenimiento de las becas, ayuda económica, premios o exoneraciones que exige la acreditación de méritos académicos. Esta exigencia ignora la situación en la que se desenvuelven miles de jóvenes, al definir los méritos académicos como el promedio de notas obtenido. El mayor porcentaje de los aprendizajes obtenidos (resultados académicos) por los estudiantes obedece a cuestiones sociales y no a esfuerzos individuales, entre los que se destacan el nivel de ingreso de sus hogares e, incluso, la educación de sus padres (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, 2018b).

En relación con el análisis del financiamiento de la gratuidad de la educación superior consideramos dos fuentes: el Presupuesto General de Gastos de la Nación destinado a este nivel educativo; y el presupuesto de la Ley de Arancel Cero, que financia la gratuidad de la educación superior.

La primera fuente de financiamiento está vinculada con lo que prescribe la Ley de Educación Superior, que es del 9 % del Presupuesto General de Gastos de la Nación destinado a la Administración Central, para el sostenimiento de la gestión de las instituciones universitarias públicas. Esta disposición comenzó a regir desde el ejercicio fiscal 2014, hasta el 2024 se asignaron: 6.7 % (Ley N.° 5142/2014), 6.0 % (Ley N.° 5386/2015), 6.2 % (Ley N.° 5554/2016), 6.4 % (Ley N.° 5902/2017), 6.3 % (Ley N.° 6026/2018), 5.9 % (Ley N.° 6528/2019), 5.8 % (Ley N.° 6469/2020), 5.7 % (Ley N.° 6672/2021), 5.4 % (Ley N.° 6873/2022), 5.3 % (Ley N.° 7050/2023) y 4.9 % (Ley N.° 7408/2024). Como puede notarse, desde la vigencia de la Ley de Educación Superior no se cumplió con el 9 % prescripto en la disposición legal. En relación con la segunda fuente, que es la Ley de Arancel Cero que entró en vigencia desde el 2021, identificamos diferencias significativas en los cuatro años de financiamiento, comparando el presupuesto asignado con la ejecución. En el 2021 se asignó G. 101 940 693 083 de presupuesto y se ejecutó G. 63 251 021 115, en el 2022 se aprobó como presupuesto G. 129 277 822 277 y lo ejecutado fue G. 86 541 427 562, en el 2023 se destinó G. 143 395 968 826 y se ejecutó G. 104 953 343 021, y en el 2024 el presupuesto fue de G. 146 682 771 609 y se ejecutó G. 127 423 727 097 (Ministerio de Hacienda - MH & Dirección General de Administración y Finanzas - DGAF, 2021, 2022; Ministerio de Economía y Finanzas - MEF & DGAF, 2023, 2024). La diferencia entre lo presupuestado y ejecutado para garantizar la gratuidad de la educación superior representa un déficit porcentual importante.

### Conclusión

El análisis de la política de equidad en la educación superior en América Latina —focalizado en el caso de Paraguay en torno de las tensiones entre gratuidad, financiamiento y meritocracia que desarrollamos— tuvo distintos criterios. Desde la situación de inequidad social en la región, la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe - Brasil 2024, el Libro Blanco para la Educación Superior de Para-

guay, pasando por los preceptos de la Constitución Nacional, las leyes, la consideración del contexto social en el que se encuentran miles de jóvenes del Paraguay, los criterios excluyentes que invocan el mérito académico, como condición *sine qua non*, para el usufructo del derecho a la educación del nivel educativo terciario hasta el financiamiento que el Estado destina para el sostenimiento de la gestión de las instituciones de educación superior públicas y la exoneración a los alumnos de todo tipo de aranceles en la formación de pregrado y grado.

Los Estados de América Latina y el Caribe, signatarios de la UNESCO, asumieron el compromiso en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior - Brasilia 2024, la equidad en la formulación de políticas públicas a través del financiamiento a las instituciones públicas, para garantizar el acceso inclusivo de todos los que estén interesados en cursar la educación superior. En el caso de Paraguay aún no se incorporó la declaración de equidad.

Demostremos la igualdad formal del derecho a la educación superior de los ciudadanos ante la ley, preceptuada en la Constitución de la República, en la Ley N.° 04/1992 Que aprueba la adhesión de la República al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado durante el XXI periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de New York, el 16 de diciembre de 1966; y en la Ley N.° 4995/2013 que regula la educación superior universitaria.

El contexto social, en el que conviven miles de nuestros jóvenes, demuestra que la igualdad formal ante la Constitución Nacional y las leyes son insuficientes para garantizar su derecho a la educación superior, lo evidencia el 51.7 % de los jóvenes que aducen razones económicas para no asistir a una institución de educación formal, y el 36.1 % de los jóvenes de entre 18 a 24 años que participan en el nivel terciario de la educación (UNFPA & BID, 2023).

Ante los desafíos de garantizar a los jóvenes el derecho a la educación superior, la Ley N.° 4995/2013 preceptuó que se destine el 9 % de lo asignado a la Administración Central del Presupuesto General de Gastos de la Nación; sin embargo, transcurrieron once años de la vigencia de la ley, donde solamente el primer año (2014) se destinó el 6.7 % y los subsiguientes años fueron porcentajes menores, cerrando en el 2024 con una asignación del 4.9 %. El

déficit porcentual del primer año fue de 2.3 % y el último de 4.1 %. Es decir, el incumplimiento del porcentaje establecido en la disposición legal para el financiamiento de la educación pública ha sido una constante durante la vigencia de la Ley de Educación Superior.

Con la Ley N.° 6628/2020 que establece la gratuidad de la educación superior, cuyo propósito fue garantizar la equidad de este nivel educativo, tampoco logró concretar su finalidad desde su implementación en el 2021 hasta el 2024, por la diferencia entre lo presupuestado y ejecutado, que demostramos con base en los montos aprobados como presupuesto y los efectuados en la ejecución.

El Decreto N.° 4734/2021 que reglamenta la Ley N.° 6628/2020, que establece la gratuidad de la educación superior, es una normativa que no contribuye para el logro de la equidad en este nivel del sistema educativo. La condición que establece para el goce de la gratuidad, que es acreditar méritos académicos, no condice con la realidad social de miles de jóvenes, que debido a la situación de pobreza en que viven y su capital cultural adquirido de la educación pública, los limita considerablemente y los excluye de toda posibilidad del derecho a la educación superior.

La Ley N.° 6628/2020, en su artículo 1, establece la gratuidad para los egresados de la educación media de las instituciones del sector oficial y subvencionado, y se extiende para los que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Esta disposición es inconstitucional porque discrimina a los egresados de la educación media de las instituciones del sector privado y los quiere incluir, como beneficiarios de la gratuidad, desde la situación de vulnerabilidad en la que podrían encontrarse. La Constitución Nacional es muy clara respecto de la igualdad de las personas, al afirmar que: «Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien» (Artículo 46. De la igualdad de las personas. Constitución Nacional, 1992). Este mismo derecho constitucional viola el artículo 5 del Decreto N.° 4734/2021 que reglamenta la Ley N.° 6628/2020, que establece la gratuidad de la educación superior al disponer que esta no podrá ser otorgada a los estudiantes que sobrepasen los cinco años de egresados de la educación media y tampoco a los que hayan sido admitidos luego de un número de intentos consecutivos o alternados,

establecida por cada institución. La carta magna del Paraguay no admite que se discrimine considerando como razón los años transcurridos del egreso, y menos la cantidad de intentos de los exámenes de ingreso a las instituciones de educación superior públicas.

La equidad en la educación superior del Paraguay se logrará cuando las políticas públicas de la educación superior (leyes, decretos y normativas) incorporen los derechos y las garantías constitucionales de la igualdad de las personas, en cuanto al acceso a los beneficios de la cultura y la educación, sin discriminación alguna y cuando el Estado provea los recursos financieros necesarios para cubrir las demandas a las instituciones educativas públicas.

### Referencias

- Brunner, J. J., & Labraña, J. (2020). The transformation of higher education in Latin America: from elite access to massification and universalization. En S. Schwartzman (Ed.), *Higher Education in Latin America and the Challenges of the 21st Century* (pp. 31-41). Springer Nature. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-44263-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-44263-7_3)
- Busso, M., & Messina, J. (Eds.). (2020). *Banco Interamericano de Desarrollo. La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. (Monografía del BID: 837).
- Chiroleu, A., & Marquina, M. (2017). Democratization or credentialism? Public policies of expansion of higher education in Latin America. *Policy Reviews in Higher Education*, 1(59), pp. 1-22. <https://doi.org/10.1080/23322969.2017.1303787>
- Congreso Nacional de la República del Paraguay - Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior (2013). *Fundamentos para una Ley de la Reforma de la Educación Superior en el Paraguay*. Marben Editora.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) - Dirección de Información.

Consejo Nacional de Educación Superior (CONES). Libro Blanco para la Educación Superior (2017). Asunción.

Constitución de la República del Paraguay (20 de junio de 1992).

Cuello & L. (2016). De la inclusión educativa al derecho a la educación. Tensiones y desafíos actuales. En E. Rinesi, J. Smola, C. Cuello & L. Ríos (Comps.), *Hombres de una república libre. Universidad, inclusión social e integración cultural en Latinoamérica* (pp. 57-77). Ediciones UNGS.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Declaración Final de la II Conferencia Mundial de Educación Superior (2009). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. París.

Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior (2024). Brasilia. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO).

Decreto 4734. Gaceta Oficial de la República del Paraguay (15 de enero del 2021).

Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA, & Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2023). Informe sobre juventud en el Paraguay. Insumos para una política pública de juventud. Asunción.

García de Fanelli, A., & Adrogué, C. (2021). Equidad en la Educación Superior Latinoamericana: dimensiones e indicadores. *Revista de Educación Superior y Sociedad*, vol. 33, núm. 1 (enero - junio, 2021), 85-114, ISBNe:26107759.

González, A. (2000). Precisiones conceptuales al principio de equidad. *Pensamiento Educativo*, vol. 26 (julio, 2000), 15-29.

Herrera, J. (2013). Ética, equidad y meritocracia en la mercantilización de la educación superior colombiana. *Revista Latinoamericana de Bioética*, vol. 13, núm. 1 (2021), 8-17, ISSN 1657-4702.

Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Instituto Nacional de Estadísticas (2024). Pobreza Monetaria y Distribución de Ingreso. EPHC, 2023. Paraguay.

Ley N.° 04. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 09 de abril de 1992.

Ley N.° 136. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 11 de marzo de 1993.

Ley N.° 828. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 18 de noviembre de 1980.

Ley N.° 1264. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 29 de mayo de 1998.

Ley N.° 2529. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 02 de junio del 2006.

Ley N.° 3973. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 27 de abril del 2010.

Ley N.° 4995. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 02 de agosto del 2013.

Ley N.° 5142. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 09 de enero del 2014.

Ley N.° 5386. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 09 de enero del 2015.

Ley N.° 5554. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 11 de enero del 2016.

Ley N.° 5902. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 16 de octubre del 2017.

Ley N.° 6026. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 12 de enero del 2018.

Ley N.° 6469. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 06 de enero del 2020.

Ley N.° 6528. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 07 de mayo del 2020.

Ley N.° 6628. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 04 de noviembre del 2020.

Ley N.° 6672. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 09 de enero del 2021.

Ley N.° 6873. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 06 de enero del 2022.

Ley N.° 7050. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 05 de enero del 2023.

Ley N.° 7408. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 31 de diciembre del 2024.

Mendonca, D. (2000). *Estado social de derecho. Análisis y desarrollo de una fórmula constitucional*. CIDSEP.

Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Administración y Finanzas. Ejecución de Presupuesto del 2023.

Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Administración y Finanzas. Ejecución de Presupuesto del 2024.

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Administración y Finanzas. Ejecución de Presupuesto del 2021.

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Administración y Finanzas. Ejecución de Presupuesto del 2022.

Morresi, S., & Marquina, M. (2016). Universidad y equidad. Apuntes de investigación sobre las políticas universitarias en la Argentina contemporánea. En E. Rinesi, J. Smola, C. Cuello & L. Ríos (Comps.), *Hombres*

*de una república libre. Universidad, inclusión social e integración cultural en Latinoamérica* (pp. 149-167). Ediciones UNGS.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2018b). *Equity in education: breaking down barriers to social mobility*.

Pedro, F. (2024). El debate sobre la acción afirmativa y la equidad en el acceso a la educación superior: América Latina en el contexto global. En *75 Años de Unión – Unión de Universidades en América Latina y el Caribe, UDUALC* (pp. 159-173).

Perona, A. (1993). *Entre el liberalismo y la socialdemocracia. Popper y la sociedad abierta*. Anthropos.

Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes - PISA, & Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE. Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>

Rujas, J. (2022). Meritocracia y educación: más allá de la igualdad de oportunidades. *Revista Conciencia Social*, vol. 1, núm. 5, 207-218, ISSN 2605-0641.

Silva Laya, M. (2014). Equidad en la educación superior mexicana: el reto persistente. *Universidades*, núm. 59, enero - marzo del 2014, 23-35. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Distrito Federal, Organismo Internacional.

Torres, S. (2016). Contra el mérito. Derecho de universidad e igualdad del conocimiento. En E. Rinesi, J. Smola, C. Cuello & L. Ríos (Comps.), *Hombres de una república libre. Universidad, inclusión social e integración cultural en Latinoamérica* (pp. 35-56). Ediciones UNGS.

World Bank Group (2024). Tendencias recientes de pobreza y desigualdad. América Latina y el Caribe. Práctica Global de Pobreza y Equidad. Equipo para el Desarrollo Estadístico de América Latina y el Caribe.