

Arancel Cero como política de reducción de desigualdad en la educación superior pública paraguaya

Zero Tuition as a Public Policy for Inequality Reduction in Paraguay's Higher Education System

Milner I. Morel-Barrios¹

Universidad Nacional de Asunción

<https://orcid.org/0000-0001-6276-4688>.

Resumen

La educación superior en Paraguay presenta profundas desigualdades estructurales que se reflejan en cifras elocuentes: apenas el 17,7% de la población cuenta con formación terciaria, mientras que las universidades públicas concentran solo el 18% de la matrícula total del país. Con el propósito de revertir esta situación, el Estado sancionó en 2020 la Ley N° 6628/2020, que establece el Arancel Cero en las universidades públicas, alineando esta política con el ODS N° 10, orientado a reducir la desigualdad. Sin embargo, la literatura especializada sostiene que la eliminación de las barreras económicas directas resulta insuficiente si no se abordan simultáneamente las barreras estructurales —como el costo de oportunidad, el acceso al transporte, la calidad de la educación previa y el capital cultural acumulado— que condicionan la trayectoria educativa de los estudiantes. Aunque la Ley N° 7264/2024, conocida como Ley de Hambre Cero, vino a garantizar el financiamiento de esta política, persisten interrogantes en torno a su sostenibilidad fiscal y a su impacto real en términos de equidad. En definitiva, el Arancel Cero constituye una condición necesaria pero no suficiente; su efectividad para reducir la desigualdad exige la implementación de políticas complementarias —becas de manutención, transporte subsidiado y tutorías de permanencia— que logren transformar la gratuidad de la inscripción en una genuina igualdad de oportunidades educativas.

Palabras clave: Educación Superior, arancel cero, desigualdad educativa, políticas públicas, Paraguay.

¹ Profesor Adjunto de Salud Pública, Facultad de Odontología de la Universidad Nacional de Asunción (UNA); Odontólogo por la UNA; Magister en Administración y Gerencia de la Salud Pública, Miembro Titular Asamblea Universitaria Periodo 2025 – 2028 UNA. Correo electrónico: milnermorel@founa.edu.py

Abstract

Higher education in Paraguay exhibits profound structural inequalities, as reflected in telling figures: only 17.7% of the population holds tertiary education qualifications, while public universities account for just 18% of the country's total higher education enrollment. In an effort to reverse this situation, the State enacted Law No. 6628/2020, which establishes zero tuition fees at public universities, aligning this policy with Sustainable Development Goal 10, aimed at reducing inequality. However, the specialized literature contends that eliminating direct economic barriers is insufficient unless structural barriers—such as opportunity costs, access to transportation, the quality of prior education, and accumulated cultural capital—are simultaneously addressed, as these factors critically shape students' educational trajectories. Although Law No. 7264/2024, known as the Zero Hunger Law, was enacted to guarantee the funding of this policy, questions persist regarding its fiscal sustainability and its actual impact on equity. Ultimately, zero tuition constitutes a necessary but insufficient condition; its effectiveness in reducing inequality requires the implementation of complementary policies—including maintenance scholarships, subsidized transportation, and retention tutoring—to transform tuition-free access into genuine equality of educational opportunities.

Keywords: Higher Education, zero tuition, educational inequality, public policies, Paraguay.

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) advierten que, si bien la tasa de cobertura en educación superior a nivel mundial se ha incrementado del 19% al 38% en las últimas dos décadas, el acceso sigue siendo profundamente desigual. Esta situación afecta de manera particular a los países de América Latina y el Caribe, donde factores como las condiciones socioeconómicas, la ubicación geográfica, el género, la raza y la etnia continúan profundizando las brechas existentes (UNESCO-IESALC, 2021).

En el contexto paraguayo, los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), revelan que la población total con educación terciaria —universitaria y no universitaria— asciende a 996.279 personas, lo que representa apenas el 17,7% de la población del país (INE, 2022). Esta cifra evidencia un rezago significativo en comparación con el promedio mundial y regional.

El derecho a la educación se encuentra consagrado en el ordenamiento jurídico paraguayo desde la aprobación de la Constitución Nacional de 1992 (Constitución de la República del Paraguay, 1992). No obstante, a pesar de esta garantía constitucional, las universidades públicas —que deberían constituir el principal vehículo para una educación inclusiva— concentran únicamente el 18% de la matrícula total de educación superior en el país (INE, 2022). Esta cifra pone de manifiesto una brecha persistente entre el reconocimiento normativo del derecho a la educación y el acceso real a la misma.

Este panorama comenzó a transformarse en 2020, cuando, tras un intenso debate legislativo, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 6628/2020, que establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas del Paraguay (Ley N° 6628/2020). Esta norma posiciona a la política de arancel cero como una herramienta potencial para la reducción de la desigualdad —en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 10— y para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).

Sin embargo, la sola eliminación de aranceles no garantiza por sí misma la reducción de la desigualdad educativa. La literatura especializada distingue entre barreras *económicas directas* —como el pago de matrículas y aranceles— y barreras *indirectas* o estructurales, que incluyen el costo de oportunidad de estudiar en lugar de trabajar, el acceso al transporte, la disponibilidad de materiales académicos y la calidad diferenciada de la educación preuniversitaria recibida (Bernasconi, 2019). En este sentido, Trow (2006) advierte que la masificación del acceso a la educación superior no implica necesariamente democratización, si las condiciones de permanencia y egreso continúan reproduciendo las desigualdades de origen. Esta distinción resulta crucial para evaluar el alcance real de la Ley Arancel Cero.

A ello se suma la advertencia de Bourdieu y Passeron (1990) respecto a que los sistemas educativos tienden a reproducir —más que a subvertir— las desigualdades sociales de origen, en la medida en que el capital cultural, lingüístico y social acumulado por los estudiantes provenientes de sectores privilegiados les otorga ventajas estructurales que ninguna política de gratuidad puede compensar de manera aislada. Así, la gratuidad universitaria puede beneficiar desproporcionadamente a quienes ya contaban con condiciones favorables para acceder a la educación superior, fenómeno conocido en la literatura como *captura del beneficio por las clases medias* (Sanyal & Martin, 2006).

La Ley N° 7264/2024, conocida como Ley de Hambre Cero, vino a blindar el Arancel Cero asignando su financiamiento al Tesoro público mediante partidas presupuestarias específicas que no pueden ser disminuidas ni reprogramadas (La Nación, 2024). No obstante, este esquema de financiamiento plantea interrogantes sobre la sostenibilidad fiscal a largo plazo, especialmente en un contexto de expansión de la matrícula universitaria pública. La Universidad Nacional de Asunción (UNA) había expresado preocupación por el impacto de la medida sobre sus ingresos propios, evidenciando la tensión existente entre la ampliación del derecho a la educación y la capacidad institucional de las universidades para mantener estándares de calidad académica (Última Hora, 2020).

Pese a estas limitaciones, sería un error reducir el análisis de la Ley N° 6628/2020 a sus restricciones. La norma tiene el mérito histórico de instalar la gratuidad universitaria como un derecho exigible en Paraguay, transformando lo que era una aspiración del movimiento estudiantil en una conquista legislativa concreta. Como señala la Revista

Científica de la Facultad de Filosofía de la UNA, la aplicación de la ley ha generado avances progresivos en la reducción de barreras de acceso, particularmente en facultades regionales donde el impacto económico del arancel era más determinante (Fariña de Becker & Paredes Aranda, 2025). El desafío que resta es consolidar esos avances mediante políticas complementarias —becas de manutención, transporte universitario, residencias estudiantiles, tutorías de permanencia— que permitan que la gratuidad de la inscripción se traduzca en una genuina igualdad de oportunidades educativas.

Conclusión

La Ley N° 6628/2020 representa un avance estructural en la política educativa del Paraguay, al convertir la gratuidad universitaria en un derecho legalmente exigible y no en una concesión discrecional del Estado. Sin embargo, como se ha argumentado a lo largo de este artículo de opinión, la eliminación del arancel constituye una condición necesaria pero insuficiente para reducir la desigualdad en el acceso a la educación superior. La persistencia de barreras indirectas —económicas, geográficas, culturales y académicas— exige que la política de arancel cero sea entendida como el primer eslabón de una cadena de intervenciones públicas más amplia, y no como una solución terminal al problema de la exclusión universitaria en el país.

En consecuencia, se propone que el Estado paraguayo complemente la Ley de Arancel Cero con un conjunto articulado de políticas de acompañamiento: programas de becas de manutención focalizadas en estudiantes de bajos ingresos, sistemas de transporte universitario subsidiado para facultades del interior del país, tutorías académicas de permanencia para estudiantes en situación de vulnerabilidad, y mecanismos de seguimiento de la trayectoria estudiantil que permitan identificar y atender la deserción de manera temprana. Solo mediante este enfoque integral será posible que la gratuidad de la inscripción se traduzca en una igualdad real de oportunidades, en línea con los compromisos asumidos por el Paraguay en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 10 y la Agenda 2030.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1). <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- Bernasconi, A. (2019). Retos de la gratuidad universitaria: perspectivas desde la experiencia chilena. En E. Villanueva (Comp.), *La conquista de un derecho: reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina* (pp. 181–188). CLACSO.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1990). *Reproduction in education, society and culture* (2.^a ed.). SAGE Publications.
- Constitución de la República del Paraguay. (1992). <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/22/constitucion-nacional>
- Fariña de Becker, C. E., & Paredes Aranda, F. M. (2025). Avances en la aplicación de la Ley de Arancel Cero. Años 2018 al 2025. *Revista Científica de la Facultad de Filosofía*, 22(2). <https://doi.org/10.57201/rcff.v22ad2.271>
- Instituto Nacional de Estadística. (2022). *Censo Nacional de Población y Viviendas 2022: Principales datos sobre educación de la población*. <https://www.ine.gov.py>
- La Nación. (2024, 9 de abril). La Ley de Hambre Cero garantiza la gratuidad de las universidades públicas. *La Nación Paraguay*. <https://www.lanacion.com.py/editorial/2024/04/09/la-ley-de-hambre-cero-garantiza-la-gratuidad-de-las-universidades-publicas/>
- Ley N° 6628/2020. Que establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas del país. (2020). <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10215/ley-n-6628>
- Ley N° 7264/2024. Que crea el Fondo Nacional de Alimentación Escolar para la Universalización Equitativa de la Alimentación Escolar (Hambre Cero en Nuestras Escuelas y Sistema Educativo) y modifica la Ley N° 6628/2020. (2024). <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/12338/ley-n-7264>

- Sanyal, B. C., & Martin, M. (2006). *Financing higher education: International perspectives*. UNESCO-IIEP.
- Trow, M. (2006). Reflections on the transition from elite to mass to universal access. En J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International handbook of higher education* (pp. 243–280). Springer.
- UNESCO-IESALC. (2021). *Educación Superior en América Latina y el Caribe: reflexiones y perspectivas*. <https://www.iesalc.unesco.org>
- Última Hora. (2020, 27 de agosto). Arancel cero condicionado. *Última Hora*. <https://www.ultimahora.com/arancel-cero-condicionado-n2901966>