

¿Basta la gratuidad? Educación superior, desigualdad y configuración de sistemas universitarios en América Latina*

Miguel Alejandro González Ledesma[a] y Marion Lloyd[b]

[a] Doctor en Ciencias Políticas, Scuola Normale Superiore Di Pisa. Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

[b] Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

Resumen

Este artículo analiza la relación entre gratuidad y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe. A partir de datos del Higher Education Policy Observatory (HEPO) y de los casos de Argentina, Brasil, Chile y México, se argumenta que la gratuidad es condición importante pero insuficiente para garantizar el derecho a la educación superior. Su capacidad redistributiva depende de la cobertura, la composición público-privada, el financiamiento estatal y los instrumentos de inclusión y permanencia. La gratuidad puede coexistir con desigualdades estructurales y segmentación institucional; avanzar hacia la equidad exige políticas que trasciendan la eliminación de aranceles.

Palabras clave: gratuidad, equidad, derecho a la educación superior, América Latina y el Caribe, mitos.

DOI: https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2026.108.891

A gratuidade é suficiente? Ensino Superior, desigualdade e configuração dos sistemas universitários na América Latina

Resumo

O artigo analisa a relação entre gratuidade e equidade no Ensino Superior da América Latina e o Caribe. Segundo dados do Higher Education Policy Observatory (HEPO), e dos casos na Argentina, Brasil, Chile e México; a gratuidade é uma condição importante, mais insuficiente, para garantir o direito ao Ensino Superior. A capacidade de redistribuição depende da cobertura, a composição público-privada, o financiamento estadual e os instrumentos de inclusão e permanência. A gratuidade pode coexistir com desigualdades estruturais e segmentação institucional; mas o avanço para a equidade exige políticas que transcendam a eliminação de taxas.

Palavras-chave: gratuidade; equidade; direito ao Ensino Superior; América Latina e o Caribe; mitos.

Is Free Tuition Enough? Higher Education, Inequality and the Configuration of University Systems in Latin America

Abstract

This article analyses the relationship between free tuition and equity in higher education in Latin America and the Caribbean. Drawing on data from the Higher Education Policy Observatory (HEPO) and the cases of Argentina, Brazil, Chile, and Mexico, it argues that free tuition is an important but insufficient condition for guaranteeing the right to higher education. Its redistributive capacity depends on enrollment coverage, the public-private composition of the system, state funding, and mechanisms that support inclusion and student retention. Free tuition can coexist with structural inequalities and institutional segmentation; advancing toward equity requires policies that go beyond the elimination of tuition fees.

Key words: free tuition, equity, right to higher education, Latin America and the Caribbean, myths.

Introducción

La gratuidad de la educación superior (ES) ocupa hoy un lugar central en los debates sobre equidad e inclusión en América Latina y el Caribe (ALC). Varios países de la región la han consagrado como derecho en sus constituciones o legislaciones, y su reivindicación ha sido bandera de movimientos estudiantiles, plataforma de gobiernos progresistas y principio orientador de organismos internacionales. Sin embargo, su sola existencia –formal o efectiva– no garantiza que la educación superior funcione como mecanismo de justicia social. Este artículo parte de esa constatación para preguntarse: ¿basta la gratuidad?

El argumento central es que la gratuidad constituye una condición necesaria, pero insuficiente, para avanzar hacia formas más amplias de garantía del derecho a la educación superior. Su capacidad redistributiva depende de variables que la anteceden y la condicionan: la cobertura del sistema, la composición público-privada de la matrícula, el financiamiento estatal y los instrumentos orientados a promover condiciones efectivas de acceso e inclusión. Ignorar esas variables lleva a sobrestimar el impacto de la gratuidad donde existe y a minimizar los efectos de su ausencia. Para desarrollar este argumento, el artículo se estructura en tres partes. La primera ofrece un acercamiento regional comparada a partir de los datos del Higher Education Policy Observatory de la UNESCO (HEPO, 2026), con el propósito de identificar las distintas configuraciones existentes entre gratuidad y reconocimiento jurídico del derecho a la educación superior en ALC. La segunda profundiza en cuatro casos que representan trayectorias contrastantes: Argentina, con una tradición de universalismo público y gratuidad estructural; Brasil, que combina gratuidad pública con un sistema altamente privatizado; Chile, paradigma de la expansión basada en el mercado y el financiamiento a la demanda; y México, donde la incorporación reciente de la gratuidad en el texto constitucional aún no se traduce en acceso efectivo. La tercera sección sintetiza los hallazgos, advirtiendo sobre la difusión de algunos mitos que caracterizan la narrativa de políticas en torno a los alcances de la gratuidad como instrumento de política educativa.

Gratuidad y derecho a la educación superior en América Latina: una aproximación regional

Diferentes formas de gratuidad: alcances diferenciados

En las últimas décadas, la gratuidad de la educación superior ha ganado terreno en los debates internacionales sobre equidad, justicia social e inclusión como demanda política, objeto de política pública y problema teórico (Lloyd, 2019; García de Fanelli, 2021; UNESCO-IESALC, 2023). Hasta los primeros años del siglo XXI predominó un consenso relativamente extendido en favor de reformas orientadas a la mercantilización, la diversificación institucional y la expansión del financiamiento privado en este nivel educativo. Sin embargo, ese escenario comenzó a cambiar a partir de distintos procesos políticos y sociales que reposicionaron la gratuidad como estrategia para reducir desigualdades y atender el rezago histórico de la educación superior en América Latina y el Caribe.

Entre los factores que explican este giro destacan el viraje político hacia gobiernos de izquierda o centroizquierda en varios países de la región (González-Ledesma y Álvarez-Mendiola, 2020), y la incorporación de nociones como inclusión, equidad y acceso ampliado en la agenda de organismos internacionales como el Banco Mundial (CLADE, 2021). A ello se suman las movilizaciones estudiantiles, que impugnaron la mercantilización educativa y colocaron la gratuidad en el centro del debate público: en México, en 1999, como un derecho a defender; en Chile, en 2011, como un derecho a conquistar (González-Ledesma, 2017). En paralelo, las agendas de inclusión y democratización educativa promovidas por la UNESCO, en particular a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dotaron a estas demandas de respaldo y proyección internacional (Chiroleu, 2013; Dallaglio *et al.*, 2022; Didou-Aupetit y Chiroleu, 2022).

En ese contexto, la gratuidad se fue consolidando como principio normativo, demanda política e instrumento redistributivo orientado a ampliar el acceso y reducir barreras económicas históricas (*cfr.* Buendía y Rivera, 2024, para el caso mexicano). Sin embargo, su implementación no estuvo exenta de dificultades: en contextos de alto privatismo, como Chile, abrió cuestionamientos sobre sus alcances distributivos, su sostenibilidad financiera y su capacidad real para producir mayores niveles de equidad (Brunner y Labraña, 2018). Por su parte, en México, el reconocimiento constitucional de la gratuidad no ha sido acompañado del fondo de financiamiento que la propia ley mandata. Las instituciones públicas que cobraban cuotas las perdieron sin recibir compensación presupuestal equivalente, de modo que la gratuidad formal ha operado, en los hechos, como un mecanismo que redujo sus recursos disponibles (Ramírez *et al.*, en prensa).

Por lo tanto, para ordenar mejor el análisis, este trabajo propone una forma de clasificar los distintos modelos de gratuidad en educación superior que existen en América Latina y el Caribe. La clasificación combina el alcance legal de la gratuidad, el peso que tienen las instituciones públicas y privadas en cada sistema, si el financiamiento llega a todos o sólo a quienes más lo necesitan, y qué tan capaz es el sector público de crecer y absorber más estudiantes. Estos elementos constituyen configuraciones que reflejan cómo cada país articula el financiamiento, la cobertura y la responsabilidad del Estado en la educación superior.

La gratuidad *universal-estructural* refiere a sistemas donde la gratuidad está consagrada jurídicamente, la provisión pública es dominante y de amplia cobertura, y el financiamiento no está condicionado a criterios socioeconómicos. La gratuidad *universal-segmentada* comparte el reconocimiento normativo, pero coexiste con desigualdades institucionales y territoriales significativas que fragmentan su alcance real. La *gratuidad restringida* se da en sistemas donde la norma existe pero el peso del sector privado o las capacidades limitadas de expansión pública acotan considerablemente su expresión efectiva. Los mecanismos *focalizados-compensatorios,* en cambio, no operan sobre el conjunto del sistema sino que actúan de forma redistributiva parcial (mediante becas, subsidios o exenciones) dentro de sistemas con alta privatización. Por último, se distingue entre países *sin gratuidad identificable,* donde la evidencia disponible indica su ausencia, y países con *información insuficiente,* donde los datos no permiten establecer una caracterización.





Según el HEPO (2026), 59% de los países de ALC establecen alguna forma de gratuidad en sus legislaciones, aunque su expresión concreta varía considerablemente. Argentina, Cuba y Uruguay responden al tipo universal-estructural. México, Ecuador, Paraguay, Nicaragua y República Dominicana se configuran como gratuidad universal-segmentada. Brasil, Bolivia, Costa Rica y Venezuela presentan esquemas de gratuidad restringida. Chile, Colombia y Perú operan con mecanismos focalizados-compensatorios. Guatemala, Honduras y El Salvador carecen de esquemas de gratuidad identificables, mientras que Granada, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tobago presentan información insuficiente para su clasificación (ver Tabla 1).

Tabla 1. Gratuidad y derecho a la educación superior en América Latina

País	Gratuidad en ES pública	Derecho a la ES	Rasgo o modalidad predominante
Argentina	Universal-estructural	Explícito	Universalismo público histórico
Bolivia	Restringida	Indirecto	Derecho general a la educación aplicable a ES
Brasil	Restringida	Indirecto	Gratuidad pública coexistente con fuerte sector privado
Chile	Focalizada-no obligatoria	Explícito	Derecho reconocido con subsidios y financiamiento a la demanda
Colombia	Focalizada-compensatoria	Indirecto	Expansión mixta con peso del financiamiento privado
Costa Rica	Restringida	Indirecto	Tradición pública con reconocimiento educativo general
Cuba	Universal-estructural	Explícito	Modelo estatal universal
República Dominicana	Universal-segmentada	Explícito	Reconocimiento formal con capacidades diferenciadas
Ecuador	Universal-segmentada	Explícito	Reconocimiento constitucional robusto
Guatemala	Sin gratuidad / indeterminada	Indirecto	Reconocimiento general del derecho a la educación
Granada	Información insuficiente	Indirecto	Ausencia de reconocimiento explícito y ambigüedad normativa
Honduras	Sin gratuidad	Indirecto	Reconocimiento indirecto con capacidades limitadas de expansión pública
Jamaica	Información insuficiente	No consolidado	Ausencia de reconocimiento explícito y ambigüedad normativa
México	Universal-segmentada	Explícito	Reconocimiento constitucional reciente
Nicaragua	Universal-segmentada	Explícito	Garantía legal de gratuidad y derecho

Tabla 1. Gratuidad y derecho a la educación superior en América Latina

País	Gratuidad en ES pública	Derecho a la ES	Rasgo o modalidad predominante
Panamá	Información insuficiente	Indirecto	Reconocimiento educativo general con definición ambigua de gratuidad
Perú	Focalizada-compensatoria	Explícito	Gratuidad pública coexistente con expansión mercantil
Paraguay	Universal-segmentada	Explícito	Reconocimiento constitucional con segmentación institucional
El Salvador	Sin gratuidad	Indirecto	Acceso condicionado y financiamiento mixto
Trinidad y Tobago	Información insuficiente	No consolidado	Ausencia de reconocimiento explícito del derecho a la ES
Uruguay	Universal-estructural	Explícito	Tradición universalista pública
Venezuela	Restringida	Indirecto	Gratuidad amplia con reconocimiento indirecto del derecho

Fuente: Elaboración propia con base en los datos por país del HEPO, 2026. Los casos de Granada, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tobago presentan información indeterminada en la dimensión de gratuidad, debido a que no fue posible consultar una o varias de las normas legales consideradas.

El derecho a la educación superior: expresiones divergentes de un "consenso"

A comienzos del siglo XXI, este proceso adquirió una dimensión jurídico-normativa: organismos multilaterales y espacios regionales de coordinación sectorial impulsaron una reconfiguración del debate que trasladó la discusión sobre la educación superior hacia el terreno de los derechos (Sabzalieva *et al.*, 2022; UNESCO-IESALC, 2023; García, 2025). En ese marco, la UNESCO y diversas agencias internacionales promovieron una visión de la EDucación superior como bien público vinculado a la ciudadanía, la inclusión y el desarrollo sostenible, reconociendo, al mismo tiempo, su papel estratégico en la reducción de desigualdades y el fortalecimiento de capacidades científicas y productivas (Banco Mundial, 2002; Ramón y Oré, 2022).

García (2025) sitúa en las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) uno de los escenarios más significativos donde esta reconfiguración tomó forma en ALC. Estas conferencias funcionaron como plataformas de negociación política y de elaboración de posicionamientos regionales compartidos sobre la función de la universidad. La CRES de Cartagena de Indias (2008) marcó un quiebre: allí se consagró la definición de la educación

superior como bien público social, derecho humano universal y deber del Estado, formulación que se planteó en franca oposición a la lógica mercantil y privatizadora dominante en los años previos. Con ello, el debate regional reorientó su eje hacia la democratización del acceso, la justicia social y la obligación estatal de garantizar el derecho efectivo a la educación superior, entendido como el acceso universal para los egresados del nivel previo (*cfr.* Cerqueira y Rezende, 2022, para el caso de Brasil).

No obstante, el HEPO (2026) advierte que este derecho no se expresa de manera uniforme en la región, y que su alcance varía según el tipo de anclaje jurídico que lo sostiene. Se distinguen así tres situaciones. El reconocimiento explícito corresponde a países que consagran el derecho a la educación superior directamente en sus constituciones o legislaciones centrales, en general asociado a una concepción de la educación superior como bien público y responsabilidad del Estado. El reconocimiento indirecto refiere a sistemas donde este derecho no está enunciado como tal, sino que se deriva del derecho general a la educación o de principios constitucionales más amplios ligados a la igualdad, el acceso o el desarrollo social. Finalmente, hay países donde el derecho a la educación superior carece de anclaje jurídico o reconocimiento expreso.

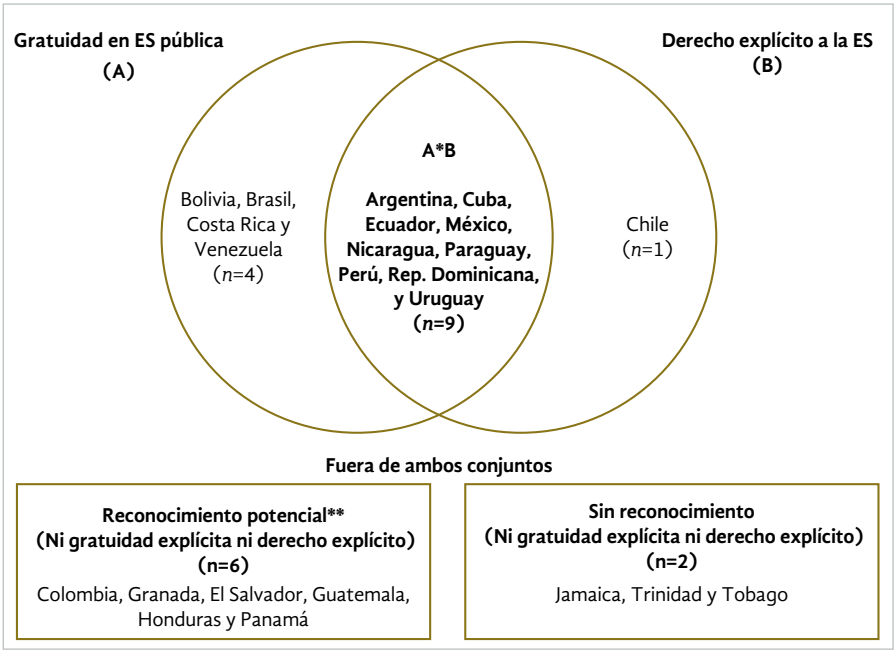
Conforme a esta clasificación, Argentina, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Chile integran el primer grupo. Cabe señalar que este reconocimiento puede incluir el acceso a instituciones privadas, como ocurre en sistemas altamente privatizados. Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Venezuela y Granada conforman el segundo. Jamaica y Trinidad y Tobago son los casos donde el derecho carece de anclaje jurídico expreso (ver Tabla 1) .

Ahora bien, ¿cómo se distribuyen los países de la región cuando se consideran ambas dimensiones de manera conjunta? Podría esperarse que el reconocimiento jurídico del derecho a la educación superior y la existencia de gratuidad explícita tendieran a aparecer juntos, como expresiones de un mismo compromiso estatal; pero esto no es así. La gratuidad y el derecho a la educación superior se combinan de maneras diversas, en ocasiones incluso divergentes, evidenciando que los países de la región han seguido rutas distintas para asumir, o eludir, su responsabilidad frente al acceso a este nivel educativo.

El Gráfico 1 cruza la existencia de gratuidad explícita en la educación superior pública (A) y el reconocimiento explícito del derecho a acceder a este nivel educativo (B). La intersección concentra nueve países donde ambas condiciones se cumplen simultáneamente: Argentina, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Fuera de ella, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Venezuela cuentan con gratuidad pero sin reconocimiento explícito del derecho a la educación superior; Chile hace el recorrido inverso: reconoce el derecho sin contar con un esquema universal de gratuidad. Colombia, Guatemala, Granada, Honduras, El Salvador y Panamá no presentan ninguna de las dos características, aunque estos países se distinguen por carecer incluso de reconocimiento general del derecho a la educación de cualquier nivel. Jamaica, y Trinidad

y Tobago aparecen con información indeterminada en la dimensión de gratuidad, por lo que su ubicación en el diagrama debe leerse con reservas.

Gráfico 1. Relación entre gratuidad y derecho a la educación superior en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en datos de HEPO (2026). **En estos países, el derecho a la educación superior (o a la educación en general) está reconocido en leyes nacionales clave, aunque de forma potencial y no explícita.

Este panorama regional muestra que el reconocimiento normativo de la gratuidad y del derecho a la ES, por sí solo, dice poco sobre sus efectos reales. Su alcance depende de variables que la clasificación regional no logra capturar. Tal es el caso del grado de privatización del sistema, los niveles de cobertura, el financiamiento público efectivo y los instrumentos concretos mediante los cuales se operacionaliza el acceso. La siguiente sección examina esas dimensiones a través de cuatro casos contrastantes.

Las otras dimensiones de la gratuidad: los casos de Argentina, Brasil, Chile y México

Si bien la mayoría de los países de ALC establecen alguna forma de gratuidad en la educación superior pública y 10 de ellos, además, estipulan el derecho al acceso de forma explícita, el impacto de la normatividad varía según el caso nacional en términos de equidad. Por ejemplo, no es lo mismo garantizar la gratuidad en el sector público en un sistema altamente privatizado y con bajos niveles de cobertura, como es el caso de Brasil, que en Argentina, en

donde 8 de cada 10 estudiantes asisten a instituciones públicas y el nivel de cobertura es de los más altos del mundo. Tampoco cobra el mismo significado el derecho de la educación superior en Chile, en donde sólo 60% de la población tiene acceso a la gratuidad (focalizada) y los demás deben financiar su educación superior a través de gastos familiares o préstamos estudiantiles, que en México, en donde la gratuidad es un derecho para todos (por lo menos, en términos legales) y el sector público es mayoritario. A su vez, las variaciones en el nivel de financiamiento a la educación superior pública, así como los instrumentos (acceso irrestricto, cupos reservados, préstamos o becas) adoptados en cada país también condicionan el alcance de la gratuidad.

Por ello, en esta sección, incorporamos otras variables de los sistemas de educación superior para complejizar la relación entre gratuidad y equidad: la matrícula bruta; el nivel de privatización de la matrícula; la inversión pública en educación superior; y los instrumentos de equidad adoptados. A su vez, organizamos el análisis con base en cuatro estudios de caso paradigmáticos de la región latinoamericana: Argentina, Brasil, Chile y México. Además de contar con los sistemas de educación superior más consolidados de la región, estos países reflejan la diversidad regional en la instrumentación y en el alcance de las políticas de gratuidad y en términos de equidad.

La cobertura en educación superior y la composición público-privada

Desde principios del siglo XXI, la región de ALC ha más que duplicado el acceso a la educación superior, y Argentina y Chile ya cuentan con tasa bruta de cobertura (TBC) mayor a 100%. La TBC regional actualmente asciende a 59%, muy por encima del promedio mundial de 40% (Banco Mundial, 2026). No obstante, hay importantes variaciones entre países: desde 47% en México a 108% en Argentina (HEPO, 2026). A su vez, la región tiene el nivel de privatización en EDucación superior más alto del mundo: más de 50% de la matrícula y dos tercios de las universidades están en el sector privado (Saforcada *et al.*, 2022); aunque, otra vez, hay grandes diferencias nacionales.

Tales variaciones tienen importantes implicaciones para la equidad. Por ejemplo, Chile ha alcanzado una TBC de 105%, sólo por detrás de Argentina, aunque con políticas de financiamiento opuestas. Mientras en Argentina, 78% de la matrícula es pública; en Chile, que fue pionero en ALC en introducir las políticas neoliberales durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), 84% de matrícula es privada (HEPO, 2026). Además, las colegiaturas chilenas –tanto para las públicas como las privadas– son las más caras del mundo, en proporción a los ingresos *per cápita* (Pells, 2018).



A su vez, aunque Brasil garantiza la gratuidad en la educación superior pública, ese sector sólo abarca 23% de la matrícula, mientras que 77% de los estudiantes asiste a instituciones privadas (HEPO, 2026) –la mayoría, de relativamente baja calidad y con fines de lucro (Lloyd, 2016)–. Además, la TBC en Brasil de 60% está muy por debajo de la de Argentina y Chile. Por otro lado, mientras en México 64% de la matrícula es pública, la TBC apenas es de 47% –la más baja de los cuatro casos analizados–, lo que limita el impacto de la gratuidad. Además, como veremos más adelante, el gobierno mexicano no ha asignado fondos para garantizar la gratuidad en las IES públicas, por lo que ese derecho aún no es efectivo.

Tabla 2. Tasa bruta de cobertura (TBC), proporción de matrícula privada, y % de gasto público en educación

País	Año	TBC (%)	Año	% matrícula privada	Año	% del gasto público total en educación
Argentina	2023	107.8	2022	23.4	2022	20.2
Chile	2023	104.7	2023	83.7	2022	26.3
Granada	2018	100.0	2018	100.0	2017	13.6
Uruguay	2023	80.0	2022	14.7	2023	26.0
Perú	2017	71.2	2017	72.4	2023	16.4
Ecuador	2023	67.9	2022	40.8	2023	27.8
Brasil	2022	60.4	2023	77.3	2022	17.4
Colombia	2022	59.3	2022	45.6	1999	19.1
República Dominicana	2024	57.7	2022	56.3	2007	14.5
Costa Rica	2019	55.0	2019	48.0	2021	21.2
Panamá	2023	53.7	2022	21.4	2023	24.1
México	2023	47.5	2022	35.8	2022	20.0
Cuba	2024	43.1	2024	0.0	2007	-
El Salvador	2024	32.8	2023	66.9	2023	10.7
Nicaragua	2023	30.4	2023	26.6	2023	33.9
Guatemala	2023	27.3	2023	56.2	2023	11.6
Honduras	2023	27.3	2019	47.3	2023	11.6
Jamaica	2023	22.5	2015	39.5	2015	13.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos del HEPO, 2026. Se incluyen únicamente países con datos recientes disponibles. Los años varían por indicador y país según la última actualización disponible en la fuente.

Gasto público en educación superior

Otra variable que incide en la equidad educativa es el gasto público en educación superior como proporción del gasto total en educación. Tal cifra refleja la prioridad que le asignan los gobiernos a la educación superior como servicio público. Entre los cuatro estudios de caso, Chile es el que mayor proporción dedica al nivel terciario, 26.3%, a pesar de que apenas 16% de la matrícula es pública (HEPO, 2026). Sin embargo, la magnitud de la matrícula –de 1.4 millones de estudiantes, de una población de 20 millones– y los subsidios públicos a los préstamos estudiantiles elevan el costo para el Estado.

Por otro lado, a pesar de contar con la mayor proporción de estudiantes en educación superior pública y gratuita, Argentina gasta menos que Chile en el sector: 20.2%. Como resultado, las IES públicas argentinas sufren de un desfinanciamiento crónico, situación que se ha agudizado con las políticas de austeridad económica impuestas por el presidente libertario Javier Milei, desde 2023. Argentina tiene la mayor tasa de abandono en educación superior de los cuatro países perfilados; 38% de los ingresantes universitarios abandona sus estudios durante el primer año y sólo 23% se gradúa (Sanseau, *et al.*, 2023).

En el caso de Brasil, el gobierno cubre el costo total de la educación superior pública, pero ésta sólo atiende a 33% de la matrícula. Por ello, no sorprende que el país invierta relativamente poco en educación superior, 17.4% (HEPO, 2026). A su vez, la baja inversión en el sector público incentiva al sector privado, que cobra por una educación de dudosa calidad. Por otro lado, México cubre la mayor parte del costo de la educación superior pública, que absorbe 64% de la matrícula. No obstante, el país gasta menos que Chile proporcionalmente (20%), y pocos estudiantes mexicanos logran llegar a la educación superior; la TBC es de apenas 47%, 12 puntos porcentuales por debajo de la media regional (Banco Mundial, 2026; HEPO, 2026). Tal situación limita la capacidad de ampliar la matrícula y de cumplir con el mandato constitucional de la gratuidad.

Instrumentos de equidad en la educación superior

La última variable que incide en la relación gratuidad-equidad son los instrumentos de equidad. Casi todos los países de la región han adoptado políticas que buscan ampliar el acceso y la permanencia en la educación superior para grupos subrepresentados. No obstante, estos instrumentos han tenido resultados contradictorios en términos de equidad.

Argentina fue pionera en la región en establecer el acceso irrestricto a la educación superior gratuita, a partir de 1949. La política facilitó la enorme expansión de la matrícula, incluyendo para estudiantes de bajos recursos. Además, en las últimas dos décadas, el gobierno ha creado 19 nuevas universidades nacionales en zonas marginadas, además de multiplicar por 20 la cantidad de becas de manutención (Doulián, 2025). No obstante, debido a la calidad desigual de la educación preuniversitaria y la falta de apoyos suficientes –tanto económicos como académicos–, muchos estudiantes no terminan la educación superior. Por ello, la gratuidad no garantiza la equidad.

Por su parte, Brasil cuenta con las políticas de acción afirmativa más extensas del hemisferio. A partir de 2003, las más de 150 universidades públicas (federales y estatales) empezaron a reservar 50% de sus lugares para estudiantes de bajos recursos, afrobrasileños, indígenas y personas con discapacidad (Lloyd,

2016). A su vez, el gobierno subsidia becas en las universidades privadas y préstamos estudiantiles con tasas preferenciales. La combinación de esos instrumentos ha permitido la democratización del acceso a las universidades públicas, que son gratuitas, así como la gran expansión de la matrícula. Sin embargo, la limitada oferta pública disminuye el impacto de la gratuidad.

El caso de Chile también es contradictorio. Aunque se garantiza el acceso a la educación superior, ésta se paga mayormente a través de un sistema de préstamos estudiantiles, el Crédito con Aval del Estado (CAE), implementado en 2005. El esquema es legado de las políticas neoliberales de la dictadura y permitió alcanzar altísimos niveles de cobertura, pero también generó una crisis de deuda estudiantil. En respuesta a las protestas estudiantiles de 2011, el gobierno introdujo una política de gratuidad con la meta de llegar a 100% del sector público para 2020. No obstante, al no alcanzar el apoyo legislativo, la gratuidad se limitó a los primeros seis deciles (Villaseca, 2024).

Finalmente, México reformó la Constitución en 2019 para establecer la gratuidad y acceso universal a la educación superior. Además, se mandató la creación de un fondo para compensar a universidades públicas que cobran colegiaturas (sobre todo, en el norte del país). Aunque se estimaba que el monto requerido ascendía a unos 650 millones de dólares de dólares al año (Clemente, 2019), aún no se han otorgado fondos para este fin. En su lugar, el gobierno implementó un programa masivo de becas estudiantiles en todos los niveles educativos, cuyo costo es mayor al presupuesto total de educación superior (IMCO, 2025; El Despertador, 2026). Como resultado, el principal instrumento de equidad en el país sigue siendo las becas cuasiuniversales, mientras que la gratuidad aún no es una realidad efectiva.

Notas finales

Tras aseverar que la gratuidad es una condición necesaria mas no suficiente para la consecución de la equidad en la educación superior, el análisis comparado propuesto en este escrito permite también identificar cinco mitos recurrentes que distorsionan el debate sobre la gratuidad en la región.

El primero es que la gratuidad, por sí misma, garantiza la equidad. Argentina ilustra con claridad los límites de esta idea: su tradición de acceso irrestricto y gratuito no ha impedido tasas de abandono entre las más altas de la región, producto de desigualdades previas en la formación preuniversitaria y de la insuficiencia de apoyos académicos y económicos durante la trayectoria. La gratuidad elimina una barrera, pero no las demás.

El segundo mito es que la gratuidad es una categoría homogénea. Como muestra la tipología construida a partir de los datos del HEPO (2026), existen al menos cinco modalidades distintas (universal-estructural, universal-segmentada, restringida, focalizada-compensatoria e indeterminada), con alcances, coberturas y efectos redistributivos muy diferentes.

El tercer mito es que la gratuidad es una política de izquierda, o que sólo es viable en sistemas con predominio público. Los casos analizados desmienten ambas versiones: Chile, con el sistema más privatizado de la región, introdujo un esquema de gratuidad focalizada bajo un gobierno de centroizquierda, pero sobre una arquitectura institucional heredada de la

dictadura. México, en cambio, constitucionaliza el derecho y la gratuidad igualmente bajo un gobierno de izquierda, pero sin los recursos necesarios para hacerlos efectivos. La orientación política del gobierno importa menos que la configuración estructural del sistema.

El cuarto mito es que el enfoque privado (préstamos estudiantiles, becas focalizadas, financiamiento a la demanda) resuelve el problema de acceso sin los costos fiscales de la gratuidad universal. La experiencia chilena muestra que ese modelo puede alcanzar coberturas muy altas, pero a costa de trasladar la desigualdad hacia el endeudamiento estudiantil, la segmentación institucional por nivel socioeconómico y la mercantilización de la experiencia educativa.

El quinto mito, quizás el más difícil de desmontar, es que la gratuidad es en sí misma un horizonte político suficiente. En varios países de la región, la gratuidad se ha convertido en un enunciado que genera consenso electoral pero que no se traduce en erogación de recursos, fortalecimiento de instituciones o reformas por su calidad y equidad. Frente a estos mitos, el análisis comparado sugiere que la pregunta no es tanto si debe haber gratuidad, sino en qué condiciones ésta puede contribuir efectivamente a la equidad. El diablo, como siempre, está en los detalles.

Nota

* Este trabajo fue realizado gracias al financiamiento del PAPIIT IN302025, "Gobierno y gobernanza de la desigualdad en la educación superior en México y América Latina. Rutas para un análisis crítico desde las políticas públicas". Ambos autores contribuyeron de manera igual en: conceptualización, metodología, investigación, redacción del borrador original y revisión. El orden de los nombres es alfabético. Los autores agradecen, además, a Juan Pablo Salas Abarca, estudiante adscrito a este proyecto, por su ayuda en la compilación de los datos provenientes del Higher Education Policy Observatory (HEPO).

Referencias

Banco Mundial (2002). *Constructing knowledge societies: New challenges for tertiary education*. World Bank. https://doi.org/10.1596/0-8213-5143-5

Banco Mundial (2026). *Inscripción escolar, nivel terciario (% bruto)* [Base de datos]. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.TER.ENRR

Brunner, J. J. y Labraña, J. (2018). *Financiamiento de la educación superior, gratuidad y acceso universal*. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/dpp_031_noviembre2018_jjbrunner_jlabrana.pdf

Buendía, A. y Rivera, D. (2024). "El mito de la gratuidad en la educación superior mexicana: Acercamientos a la comprensión de un cambio de política", en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 32*(34). https://doi.org/10.14507/epaa.32.8501

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) (2021). *Aprendizaje para todos: inversión en conocimientos y capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Banco Mundial. Análisis crítico*. CLADE. Disponible en: https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE_Banco-Mundial_v9.pdf

Cerqueira Carvalho, F. L. y Rezende Gonçalves, M. A. (2022). "La democratización en la educación superior brasileña: un debate abierto", en *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS), 34*(2), pp. 30-51. https://doi.org/10.54674/ess.v34i2.613

Chiroleu, A. (2013). "¿Ampliación de las oportunidades en la educación superior o democratización?: Cuatro experiencias en América Latina", en *Actualidades Investigativas en Educación, 13*(3), pp. 582-604.

Clemente, A. (2019). "SEP garantiza que con 20 mil mdp habría gratuidad y obligatoriedad en educación superior", en *El Financiero*, 14 de febrero. Disponible en: https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/sep-garantiza-que-con-20-mil-mdp-habria-gratuidad-y-obligatoriedad-en-educacion-superior/

Dallaglio, L., Pratti, A. y Gamarra, J. (2022). "Democratización del acceso a la educación superior: Comparación de políticas de becas y créditos educativos de Argentina, Chile y Uruguay (2015-2020)", en *Revista de Ciencias Humanas y Sociales, 80*, pp. 283-317. https://doi.org/10.14422/mis.v80.i157.y2022.004

Didou-Aupetit, S. y Chiroleu, A. (2022). "Democratización de la educación superior en América Latina, equidad e inclusión: ¿Qué sabemos, y qué ignoramos?", en *Revista Educación Superior y Sociedad, 34*(2), pp. 18-29. https://doi.org/10.54674/ess.v34i2.723

Doulián, N. (2025). "La universidad en disputa: análisis de los ciclos de expansión universitaria argentina (2000-2023)", en *Revista RAES, XVII*(30), pp. 27-45.

"Becas superan gasto en educación superior" (2026). *El Despertador*, 22 de enero. Disponible en: https://eldespertador.com.mx/becas-superan-gasto-en-educacion-superior

García, P. D. (2025). "El derecho a la educación superior en América Latina: avances en su reconocimiento y desafíos", en *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS), 37*(1), pp. 570-592. https://doi.org/10.54674/ess.v37i1.1008

García de Fanelli, A. (2021). *Políticas para promover el acceso con equidad en la educación superior latinoamericana*. IIPE UNESCO Oficina para América Latina. Disponible en: https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/az5362.pdf

González-Ledesma, M. A. y Álvarez-Mendiola, G. (2020). "Neoliberals versus post-neoliberals in the formation of governance regimes in Latin America's higher education", en Capano, G. y Jarvis, D. S. L. (eds.), *Convergence and diversity in the governance of higher education: Comparative perspectives*, pp. 426-454. Cambridge University Press.

González Ledesma, M. A. (2017). "Movimientos estudiantiles y reforma a la educación superior. México (1999) y Chile (2011)", *en Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina* V, pp. 371-434.

Higher Education Policy Observatory (HEPO), UNESCO IESALC (2026). *Derecho a la educación superior* [Base de datos por país]. Disponible en: https://hepo.iesalc.unesco.org/pc/page/home/Higher Education Policy Observatory (HEPO), UNESCO IESALC (2026). *Gratuidad en educación superior pública* [Base de datos por país]. Disponible en: https://hepo.iesalc.unesco.org/pc/page/home/

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2025). *Paquete económico 2026: ¿Hay inversión en educación?* 26 de octubre. Disponible en: https://imco.org.mx/paquete-economico-2026-hay-inversion-en-educacion/

Lloyd, M. (2016). "Una década de políticas de acción afirmativa en la educación superior brasileña: Impactos, alcances y futuro", en *Revista de la Educación Superior (RESU)*, (178), abril-junio, pp. 17-30.

Lloyd, M. (2019). "La lucha por la gratuidad en Chile (2011 a 2012)", en Ordorika, I., Rodríguez-Gómez, R. y Gil Antón, M. (eds.), *Cien años de movimientos estudiantiles*, pp. 287-304. UNAM/PUEES.

Pells, R. (2018). "Free tuition in Chile 'fails to improve access for poor'", en *Times Higher Education*, 24 de marzo. Disponible en: https://www.timeshighereducation.com/news/free-tuition-chile-fails-improve-access-poor

Ramírez del Razo, H., Márquez Jiménez, A. y Rosas González, E. G. (en prensa). "Planeación y financiamiento de la educación superior", en *Ley General de Educación Superior: 5 años. Avances, pendientes, retos*.

Ramón Ruffner de Vega, J. G. y Oré León, A. J. A. (2022). "El derecho humano a la educación superior en América Latina y el Caribe: propuestas para su cumplimiento efectivo", en *Universidades*, (94), pp. 55-67. https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2022.94.660

Sabzalieva, E., Gallegos, D., Yerovi, C., Chacón, E., Mutize, T. y Morales, D. (2022). *El derecho a la educación superior: Una perspectiva de justicia social*. UNESCO IESALC.

Saforcada, F., Atairo, D. y Trotta, L. (2022). *La privatización de la universidad en América Latina y el Caribe*. CLACSO; IEC-CONADU.

Sanseau, M., Sánchez Cestona, J. y Calio, S. (2023). *Permanencia de las y los estudiantes en la universidad*. CONEAU.

UNESCO IESALC (2023). *El derecho a la educación superior en América Latina y el Caribe: Compendio de notas conceptuales*. UNESCO. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387656_spa

Villaseca Vial, M. (2024). "Problemas de la gratuidad en educación superior: una bola de nieve", en *El Mostrador*, 1 de agosto. Disponible en: https://brunner.cl/2024/08/gratuidad-en-educacion-superior-3/