

Centro de
Investigación de
Economía
Nacional

 @cien.centro

 @cien_centro

La política universitaria de Milei

Desfinanciamiento y alternativas para 2026

Febrero 2026

Resumen ejecutivo

- Entre 2023 y 2025, el presupuesto del Programa 26 – Desarrollo de la Educación Superior **cayó 28,9% en términos reales**.
- El **86,1%** de ese ajuste se explica por la **reducción del gasto en salarios** docentes y no docentes.
- **El salario docente universitario perdió 31%** de su poder adquisitivo entre noviembre de 2023 y diciembre de 2025.
- Las partidas de extensión universitaria cayeron más de 97%.
- El programa Progresar redujo 62,4% la cantidad de beneficiarios y 46,5% el poder adquisitivo del estipendio.
- De no aplicarse la Ley N° 27.795, el presupuesto **2026** se ubicará entre **32% y 39% por debajo de 2023** en términos reales, retrotrayéndose a niveles de 2006–2007.

- La aplicación plena de la ley requeriría aproximadamente **\$3,1 billones** adicionales (2,1% del presupuesto nacional 2026), principalmente destinados a la recomposición salarial.
- El proyecto del Poder Ejecutivo:
 - No reconoce la recomposición salarial correspondiente a 2023–2024.
 - Propone aumentos parciales del 4,1% en tres tramos durante 2026.
 - No garantiza actualizaciones salariales equivalentes a la inflación.
 - Omite la recomposición integral de los gastos de funcionamiento.

1. Introducción

Durante los años 2024 y 2025, el financiamiento universitario cayó significativamente en términos reales en el marco de una política generalizada de ajuste fiscal por parte del oficialismo. Dada la relevancia de los gastos salariales al interior del presupuesto, dicha caída afectó directamente el poder adquisitivo de los docentes y no docentes, así como el funcionamiento general de las universidades.

Ante este contexto, el poder legislativo aprobó —e insistió después del veto presidencial— la Ley N° 27.795 de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente, con el objetivo de establecer un mecanismo de recomposición presupuestaria y salarial basado en la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Actualmente, el Poder Ejecutivo está buscando que el Congreso trate en sesiones extraordinarias un proyecto alternativo que modifica aquella norma.

Este informe analiza la magnitud y composición del ajuste sobre el sistema universitario aplicado en 2024 y 2025, las proyecciones para 2026 bajo el presupuesto vigente, el impacto presupuestario de la aplicación de la Ley 27.795 y los cambios que quiere aprobar el poder ejecutivo.

2. El ajuste en números

La transferencia realizada por el Gobierno Nacional a las universidades se registra en el Programa 26 – Desarrollo de la Educación Superior, dependiente de la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano. Durante 2025, el monto devengado ascendió a \$4,456 billones, lo que implicó un incremento nominal del 34,2% respecto de 2024 y del 222,7% frente a 2023.

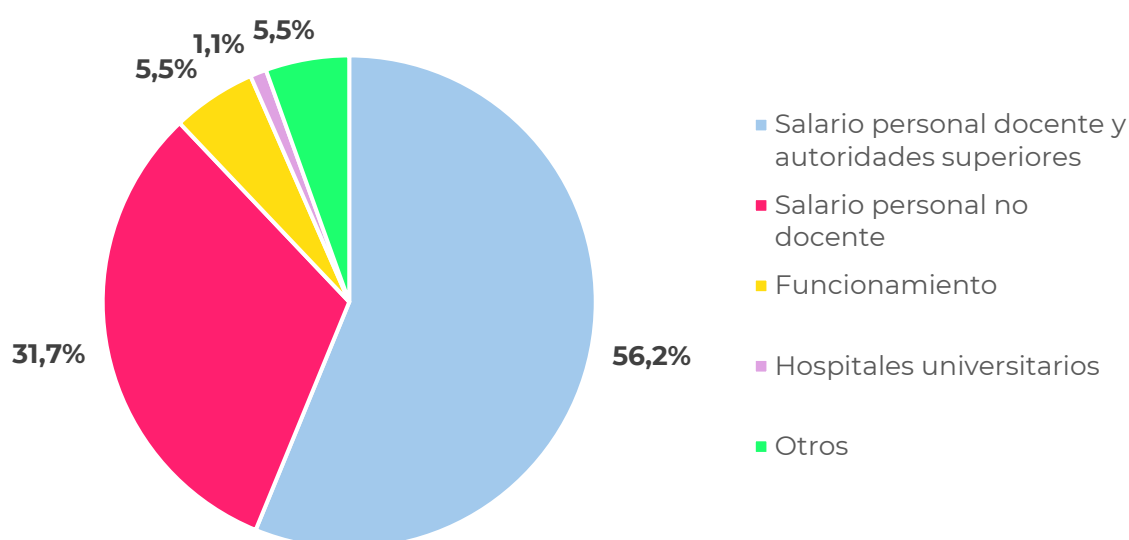
Sin embargo, la inflación acumulada en ambos períodos fue significativamente superior: 41,9% interanual contra 2024 y 354% respecto de 2023. Como resultado, el presupuesto universitario experimentó en 2025 una **caída real del 5,4% frente a 2024 y del 28,9% frente a 2023**.

De este modo, el ajuste sobre el sistema universitario no sólo no se detuvo en 2025, sino que se profundizó, aun cuando el Poder Legislativo había aprobado —e

insistido tras el veto presidencial— la **Ley 27.795 de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente**.

El impacto de este ajuste se vuelve más claro al observar la composición del gasto. El Gráfico 1 muestra la participación de las principales actividades dentro de la transferencia a las universidades nacionales en 2023. **Allí se observa que casi el 88% del presupuesto se destinó al pago de salarios**, mientras que los gastos de funcionamiento representaron el 5,5%, los hospitales universitarios el 1,1% y el resto de las actividades el 5,5%.

Gráfico 1: gasto devengado en el programa de desarrollo de la educación superior por actividad (año 2023).



Fuente: Presupuesto abierto.

Esta estructura permite una conclusión central: **un ajuste real del 28,9% sobre el sistema universitario no hubiera sido posible sin una reducción sustantiva de los salarios**. Esto contrasta con la narrativa oficial de que, a medida que el conflicto presupuestario ganaba centralidad en el debate público, comenzó a enfatizar la existencia de supuestos gastos superfluos y la necesidad de auditorías para exponer presuntos derroches. Dado el peso relativo de las remuneraciones dentro del gasto universitario, el ajuste necesariamente recayó sobre los trabajadores.

La Tabla 1, que presenta la variación real del presupuesto por actividad, confirma esta dinámica. En 2025, el presupuesto destinado al pago de salarios docentes cayó un 30,5% respecto de 2023 y un 5,2% respecto de 2024, profundizando la pérdida de poder adquisitivo. El salario del personal no docente siguió una trayectoria similar, con caídas del 24,5% y 3,0%, respectivamente.

En términos de incidencia, de la caída acumulada del 28,9% que registró la ejecución del programa desde 2023, 17,1 puntos porcentuales se explican por la reducción en la partida de salarios docentes y autoridades superiores, y 7,8 puntos

por los salarios no docentes. En conjunto, casi 25 de los 28,9 puntos de ajuste real (86,1%) se explican por menores remuneraciones al personal universitario.

Tabla 1: variación e incidencia en la variación del presupuesto devengado al programa de desarrollo de la educación superior en 2025 contra 2024 y 2023 en términos reales.

Actividad	Variación % contra 2024	Variación % contra 2023	Incidencia en la variación contra 2024	Incidencia en la variación contra 2023
Asistencia Financiera para el Pago de Salario Docente y Autoridades Superiores	-5,2%	-30,5%	52,1%	59,3%
Asistencia Financiera para el Pago de Salario del Personal no Docente	-3,0%	-24,5%	17,8%	26,9%
Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitarios	-22,7%	-10,9%	35,2%	2,1%
Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional (Fondo Universitario para el Desarrollo Regional - FUNDAR)	118,8%	-65,7%	-9,1%	4,5%
Promocion de Carreras Estrategicas	-31,1%	-64,9%	6,0%	3,5%
Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios	7,9%	40,7%	-2,7%	-1,5%
Desarrollo de Proyectos Especiales	4,5%	-84,1%	-0,1%	2,3%
Fortalecimiento de la Ciencia y la Tecnica en Universidades	-15,8%	-76,9%	0,6%	1,5%
Desarrollo de Institutos Tecnologicos de Formacion Profesional	50,9%	-73,8%	-0,9%	1,1%
Fortalecimiento de la Actividad Extension Universitaria	-97,8%	-99,3%	0,7%	0,3%
Conduccion, Gestion y Apoyo a las Politicas de Educacion Superior	-22,0%	-23,3%	0,4%	0,1%
Total general	-5,4%	-28,9%		

Fuente: INDEC y Presupuesto Abierto.

Además de los salarios, otras actividades también sufrieron recortes significativos: Promoción de carreras estratégicas (-31,1%), Asistencia financiera para el funcionamiento universitario (-22,7%), Fortalecimiento de la ciencia y la técnica (-15,8%), Conducción y gestión (-22%) y, de manera particularmente severa, Extensión universitaria (-97,8%). Si bien estas partidas tienen menor peso relativo, su contracción afecta directamente el funcionamiento cotidiano de las universidades y limita su proyección social y territorial.

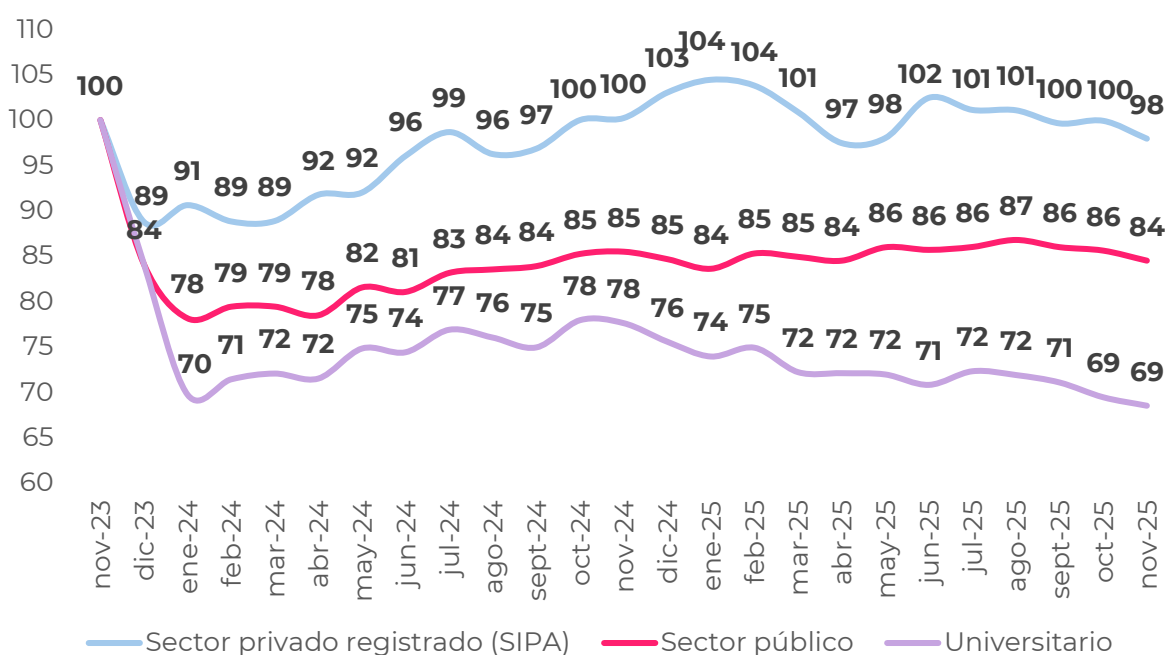
La única excepción fue la Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios, que registró un crecimiento real del 7,9% respecto de 2024 y del 40,7% respecto de 2023. No obstante, como se observa en el Gráfico 1, esta actividad representaba

apenas el 1,1% del presupuesto, por lo que su expansión equivale a sólo el 1,5% del ajuste total aplicado al resto del programa.

La reducción real del presupuesto salarial se tradujo en una profundización de la pérdida del poder adquisitivo. A noviembre de 2025, el salario docente — considerando la remuneración de un docente titular con dedicación exclusiva y cinco años de antigüedad— exhibe una **caída del 31% respecto de noviembre de 2023**, último mes previo a la asunción de Javier Milei.

Este deterioro no sólo ubica al salario universitario entre los más afectados de la economía, sino que además lo distingue del resto de los sectores. Mientras el sector privado recuperó hacia fines de 2024 los niveles salariales previos a diciembre de 2023, y el sector público se estabilizó en torno a un 15% por debajo de esos valores, el salario docente universitario continuó profundizando su caída.

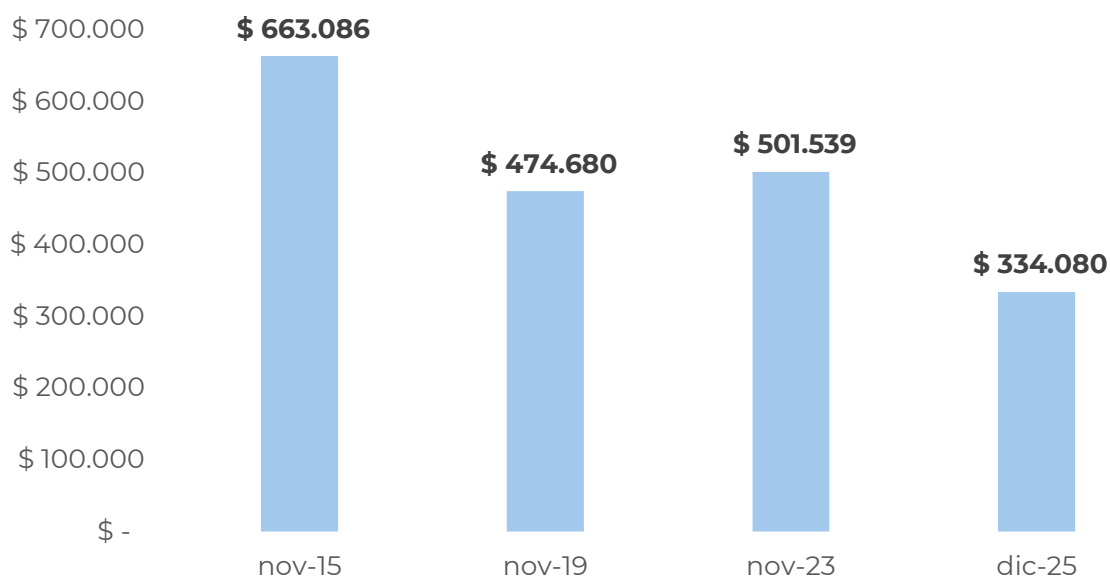
Gráfico 3: evolución salarial por sector.



Fuente: FEDUBA, ANSES e INDEC.

El Gráfico 4 permite dimensionar este proceso en el largo plazo. Expresada a precios de diciembre de 2025, la remuneración bruta de un profesor adjunto con dedicación simple y sin antigüedad era de aproximadamente \$663.086 en noviembre de 2015. Para noviembre de 2019, el salario se había reducido un 28,4%, hasta \$474.680. Hacia noviembre de 2023 se registró una recuperación parcial del 5,7%, alcanzando \$501.539, todavía muy por debajo del nivel de 2015. Finalmente, en diciembre de 2025 el salario se ubica en \$334.080, lo que implica una caída cercana al 50% respecto de 2015.

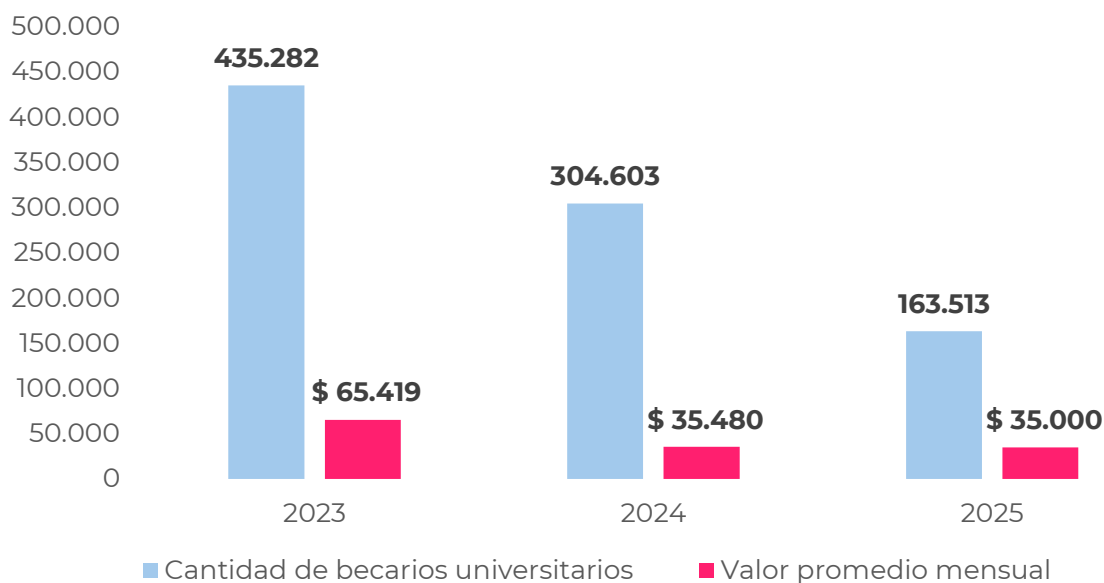
Gráfico 4: evolución de la remuneración bruta de un profesor adjunto con dedicación simple sin antigüedad.



Fuente: FEDUBA e INDEC.

El ajuste también afectó de manera significativa a los becarios. El Gráfico 5 muestra la evolución de los beneficiarios del programa PROGRESAR entre 2023 y 2025 y el valor promedio de la beca. En este caso, el desmantelamiento del programa se dio tanto por la reducción en la cantidad de beneficiarios —que cayó un 62,4%— como por la pérdida de poder adquisitivo del estipendio, que se retrajo un 46,5%, permaneciendo congelado en \$35.000 desde septiembre de 2024.

Gráfico 5: cantidad de becarios PROGRESAR universitarios anuales y valor promedio de la beca a precios de 2025.



Fuente: OPN, Presupuesto Abierto e INDEC.

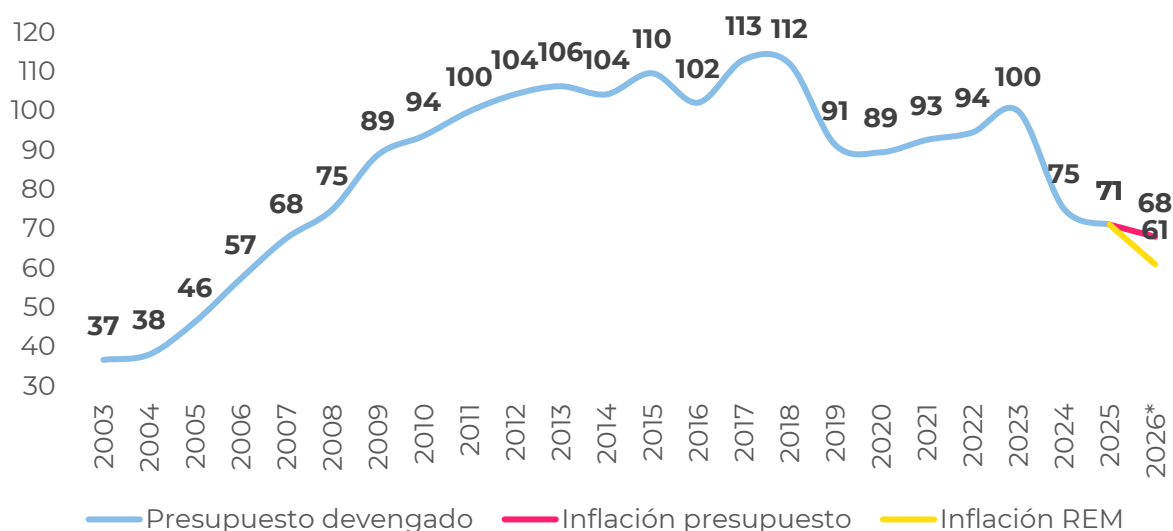
La dinámica observada en 2024 y 2025 proyecta un escenario igualmente restrictivo hacia 2026. Tras una caída real del presupuesto universitario del 25% en 2024 y del 5,2% en 2025, las perspectivas para el próximo ejercicio no resultan auspiciosas.

De no aplicarse la Ley 27.795 de Financiamiento de la Educación Universitaria, el presupuesto vigente para 2026 implicaría una nueva consolidación del ajuste. Tomando la inflación proyectada en la Ley de Presupuesto Nacional 2026, el crédito asignado se ubica un 32% por debajo del nivel de 2023 en términos reales. Si se utiliza la inflación pronosticada por el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM), la contracción asciende al 39%.

En ambos escenarios, el presupuesto previsto no resulta suficiente para recomponer los salarios docentes ni para revertir la pérdida acumulada en los últimos dos años. Más aún, cualquiera sea el supuesto inflacionario adoptado, **la transferencia del Gobierno Nacional al sistema universitario se retrotrae a niveles equivalentes a los observados en 2006–2007**, consolidando así un retroceso de casi dos décadas en materia presupuestaria, tal como se expone en el Gráfico 6.

Gráfico 6: presupuesto devengado (2026 vigente) programa Desarrollo de la Educación Superior a precios constantes (2026 según inflación promedio del presupuesto y por inflación del REM).

Base 2023=100.



Fuente: Presupuesto Abierto, INDEC, BCRA, Ley de Presupuesto.

3. La Ley de Financiamiento Universitario

El 21 de agosto de 2025 fue aprobada la Ley 27.795 de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente. En 2024, la Ley había sido aprobada por el congreso, para posteriormente ser vetada por el presidente Javier Milei. En 2025, luego de ser nuevamente vetada, el Congreso insistió con su aprobación, siendo finalmente promulgada y publicada en el Boletín Oficial el 2 de octubre del mismo año. La Ley establece una serie de pautas para la recomposición de los salarios docentes y no docentes y del financiamiento de las actividades universitarias en general que se describen a continuación.

Con respecto a la asistencia financiera para el funcionamiento y hospitales, fortalecimiento de la ciencia y técnica y extensión universitaria:

- **Recomposición correspondiente a 2024:** El valor del 1º de enero de 2025 sufrirá un incremento según la variación acumulada del Índice de precios al Consumidor (IPC) entre mayo y diciembre de 2024.
- **Recomposición correspondiente a 2025:** se actualizará el valor del 1º de enero de 2025 bimestralmente conforme al IPC.
- Además, los aumentos otorgados hasta 2025 se consideran dentro de la base para el cálculo.

Para cumplir con estas disposiciones, estimamos que el presupuesto vigente para 2026 debería incrementarse en **38,3% en estas partidas**, lo que equivale a **\$181.682 millones**, tomando como referencia la inflación proyectada por el REM.

Con respecto a salarios docentes y no docentes:

- Una recomposición para el período comprendido entre el 1º de diciembre de 2023 y la sanción de la ley (agosto de 2025) en un porcentaje no inferior al IPC acumulado en ese lapso.
- Que dicho incremento sea remunerativo, bonificable y efectivo al mes siguiente de su publicación en el Boletín Oficial.
- La obligación del Poder Ejecutivo de convocar a paritaria nacional con una periodicidad no mayor a tres meses calendario, garantizando en todos los tramos una actualización mensual de los haberes no inferior a la inflación informada por el INDEC.

Para dar cumplimiento a la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, estimamos que sería necesario aplicar en el presupuesto 2026 un incremento del **63,7% sobre las partidas salariales**, equivalente a **\$2,734 billones**, considerando la inflación proyectada por el REM.

La Ley, además, establece pautas para la recomposición de los valores de las becas estudiantiles y del presupuesto para ciencia y tecnología:

- Recomponer los montos de todos los programas de becas según la variación acumulada del IPC entre el 10 de diciembre de 2023 y la fecha de sanción de la ley.
- Incrementar progresivamente la cantidad de beneficiarios en función de la matrícula universitaria.
- Crear una partida especial en 2025 destinada a regularizar los ingresos a la Carrera de Investigador Científico y a otorgar becas de ingreso y posdoctorales.

La Tabla 2 expone la comparación entre el presupuesto de 2026 y el que surgiría aplicando la ley. Para cumplir con la pauta salarial y las restantes disposiciones analizadas, el gobierno tendría que otorgar los siguientes incrementos sobre el presupuesto actual de \$4,872 billones:

- \$1,7 billones (+34,7%) para el pago del salario docente.
- \$1,04 billones (+21,4%) para el pago del personal no docente.
- \$161.208 millones (+3,3%) para gastos de funcionamiento.
- \$29.716 millones (+0,6%) para los hospitales universitarios.

En conjunto, esto implicaría un aumento cercano al 60% del presupuesto vigente, elevándolo a más de \$7,7 billones.

Tabla 2: comparación entre el presupuesto destinado al programa desarrollo de la educación en 2026 contra lo que correspondería aplicando la ley (en millones de pesos corrientes)

Actividad	Vigente 2026	Aplicando la ley	Incremento %	Incremento en \$
Asistencia Financiera para el Pago de Salario Docente y Autoridades Superiores	\$2.665.506	\$4.356.676	63,4%	\$ 1.691.170
Asistencia Financiera para el Pago de Salario del Personal no Docente	\$1.627.915	\$2.670.829	64,1%	\$1.042.914
Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitarios	\$ 343.372	\$504.580	46,9%	\$161.208
Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios	\$ 114.269	\$ 143.984	26,0%	\$29.716
Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional (Fondo Universitario para el Desarrollo Regional - FUNDAR)	\$47.801	\$47.801	0,0%	\$ -
Promoción de Carreras estratégicas	\$35.262	\$35.262	0,0%	\$ -
Fortalecimiento de la Ciencia y la Técnica en Universidades	\$11.807	\$5.095	-56,8%	-\$6.712
Desarrollo de Institutos Tecnológicos de Formación Profesional	\$11.310	\$11.310	0,0%	\$ -
Desarrollo de Proyectos Especiales	\$6.110	\$6.110	0,0%	\$ -
Fortalecimiento de la Actividad Extension Universitaria	\$ 4.830	\$2.300	-52,4%	-\$2.530
Conduccion, Gestion y Apoyo a las Politicas de Educacion Superior	\$ 3.835	\$ 3.835	0,0%	\$ -
Total general	\$4.872.016	\$7.787.783	59,8%	\$2.915.766

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto abierto y Ley 27.795.

Merece una consideración adicional la partida de fortalecimiento de la ciencia y la técnica en universidades. Si bien el crédito actual resulta compatible con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la ley, el artículo 7 establece la creación de una

partida especial destinada a la regularización de los ingresos a la Carrera de Investigador Científico y al financiamiento de becas de ingreso y posdoctorales. El costo de esta obligación no se encuentra incorporado en la estimación precedente.

En lo que respecta específicamente al programa **Progresar**, serían necesarios **\$187.115 millones**, lo que implica un incremento del **63,7%** respecto del presupuesto actual, para que el estipendio de \$35.000 recupere el poder adquisitivo de diciembre de 2023. Esta estimación no contempla la inflación proyectada para 2026 —dado que la ley no establece un mecanismo explícito de indexación posterior— ni la eventual ampliación del número de beneficiarios, que el propio texto vincula a la evolución de la matrícula.

En términos agregados, para cumplir con los puntos aquí analizados, el Gobierno debería incrementar las partidas destinadas a salarios, gastos de funcionamiento, hospitales universitarios y becas Progresar en **al menos \$3,1 billones**, equivalentes a aproximadamente **2,1% del presupuesto total de la Administración Pública Nacional aprobado para 2026**.

4. La propuesta del gobierno

El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo propone modificar los artículos 2, 3, 4, 5 y 9 de la Ley N° 27.795 de Financiamiento de la Educación Universitaria. A diferencia del texto sancionado por el Congreso, la iniciativa oficial introduce cambios sustantivos tanto en materia de recomposición presupuestaria como salarial.

En relación con los **gastos de funcionamiento** —regulados en los artículos 3 y 4 de la ley vigente— el proyecto no contempla la recomposición de las pérdidas sufridas durante 2024. Mientras la ley aprobada establece la actualización retroactiva de dichas partidas según la variación del IPC, la propuesta oficial omite este punto y da por consolidada la reducción presupuestaria aplicada ese año.

Cabe señalar que el monto propuesto para hospitales resulta superior al que correspondería estrictamente según la aplicación de la ley sancionada —estimado en \$29.716 millones—. Sin embargo, este incremento no compensa los \$161.208 millones que dejarían de percibir las universidades en concepto de gastos de funcionamiento.

Asimismo, el proyecto no incluye la actividad de “Fortalecimiento de la Extensión Universitaria” dentro de las partidas alcanzadas por los mecanismos de actualización. Tal como se mostró en la Tabla 1, esta actividad fue la que sufrió el mayor recorte, con una caída superior al 97% respecto de 2023 y 2024.

Respecto a 2025, el proyecto prevé únicamente un incremento destinado al sistema de salud universitario por la suma de \$80.072 millones, excluyendo al resto de las actividades comprendidas dentro de los gastos de funcionamiento. De este

modo, el recorte aplicado en 2024 y 2025 sobre estas partidas se mantiene sin compensación, asignándose recursos adicionales sólo a hospitales universitarios.

En tanto, para el año 2026 el proyecto prevé que el presupuesto se ajustará únicamente en el supuesto de que la inflación observada, medida por el IPC, supere el promedio anual considerado para la elaboración del Presupuesto Nacional 2026, esto es, el 14,3%. No se especifica, sin embargo, el mecanismo ni el porcentaje de actualización que resultaría aplicable en caso de que la inflación promedio anual excediera la estimación prevista en la Ley de Presupuesto Nacional.

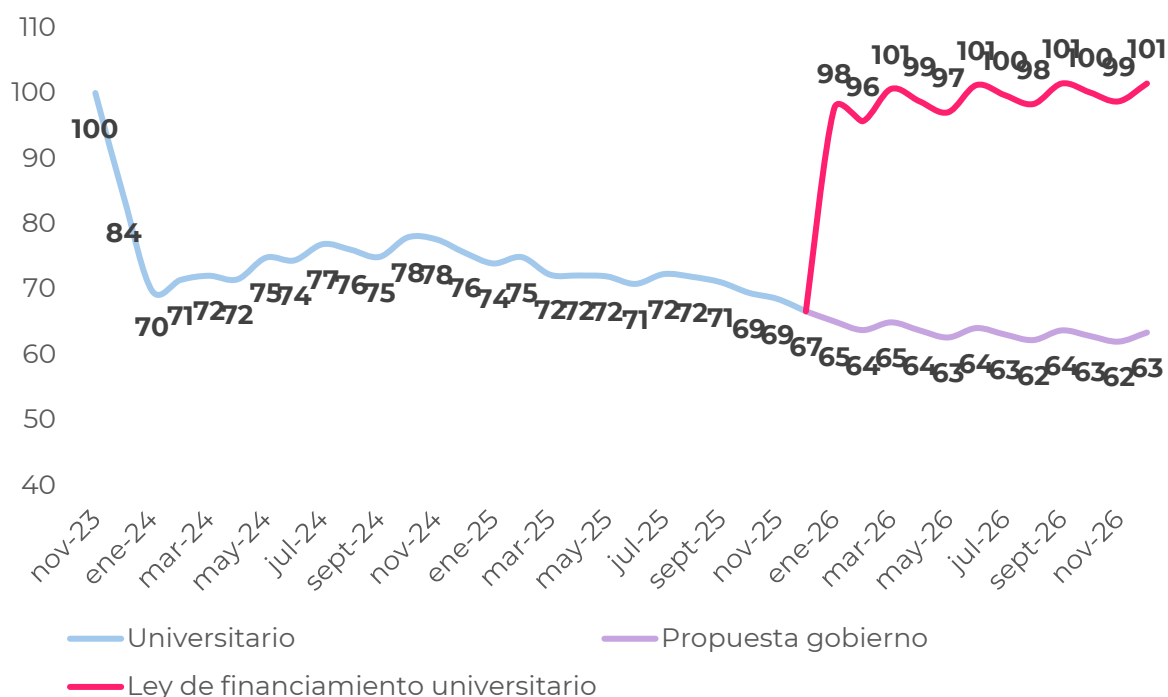
En **materia salarial**, la diferencia con la ley sancionada resulta aún más marcada. Mientras la Ley N° 27.795 dispone la recomposición íntegra correspondiente al período comprendido entre el 1° de diciembre de 2023 y octubre de 2025, en un porcentaje no inferior al IPC acumulado, el proyecto del Ejecutivo contempla únicamente una recomposición parcial correspondiente al año 2025. En consecuencia, **los montos adeudados por el período comprendido entre diciembre de 2023 y diciembre de 2024 quedarían sin reconocimiento.**

La actualización propuesta se instrumentaría en tres cuotas, aplicables el 1° de marzo, julio y septiembre de 2026, consistentes en incrementos del **4,1%** sobre los salarios básicos vigentes al 31 de diciembre de 2025.

Este esquema no sólo consolida la pérdida acumulada desde 2023, sino que, bajo los supuestos de inflación del REM, implicaría una nueva caída real en 2026. Como se expuso en el Gráfico 4, el salario docente universitario registraba a diciembre de 2025 una pérdida del 31% respecto de noviembre de 2023. **De cumplirse la trayectoria inflacionaria proyectada por el REM, esa pérdida podría ampliarse en aproximadamente 6 puntos porcentuales adicionales, consolidando una reducción cercana al 37%** frente al nivel previo a diciembre de 2023.

En contraste, la aplicación plena de la Ley N° 27.795 permitiría recomponer el poder adquisitivo de los salarios a niveles similares a los observados en noviembre de 2023.

Gráfico 7: evolución del salario docente a precios constantes (nov-23=100)



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 27.795, modificaciones del gobierno, CONADU e INDEC.

Finalmente, si bien el proyecto oficial se compromete a convocar a paritaria nacional dentro del mes siguiente a la sanción de la ley —con una periodicidad no mayor a tres meses—, no establece la obligación de garantizar que las actualizaciones salariales resulten, como mínimo, equivalentes a la inflación del período. En este punto, la propuesta difiere explícitamente del texto aprobado por el Congreso, que sí consagra dicha garantía.

5. Conclusión

Este análisis presupuestario arroja tres conclusiones centrales. En primer lugar, el ajuste aplicado al sistema universitario no tiene parangón en la historia reciente, y se explica en un 86% por el ajuste sobre los salarios de sus trabajadores. En segundo lugar, el presupuesto vigente para 2026 profundiza esta reducción, retrotrayendo el financiamiento a las universidades a niveles de 2006-2007. Esto implica un retroceso de casi dos décadas en materia presupuestaria y compromete el normal funcionamiento de las universidades.

En tercer lugar, la diferencia entre la aplicación plena de la Ley 27.795 y el proyecto presentado por el poder ejecutivo es sustantiva. Mientras que la ley permitiría recomponer los salarios de los trabajadores a niveles de 2023, la propuesta oficial consolida la pérdida de los últimos dos años y habilita un esquema de actualización que no llega siquiera a proteger el ya deteriorado salario real actual de la inflación esperada para 2026.

La universidad pública, gratuita y de calidad constituye uno de los consensos democráticos más sólidos de la Argentina, construido a lo largo de décadas de luchas sociales. En el plano individual, representa una herramienta concreta de

movilidad social y desarrollo profesional. En el plano colectivo, es un pilar estratégico para cualquier proyecto de desarrollo económico con inclusión y para la producción nacional de conocimiento científico y tecnológico.

Ante este panorama, la inversión adicional de \$3,1 billones anuales no sólo implicarían el cumplimiento de una ley vigente, sino que expresa una definición de prioridades. En términos fiscales, representa poco más del 2% del presupuesto nacional. En términos institucionales, sociales y productivos, implica decidir si el sistema universitario argentino recupera la capacidad de sostener salarios, investigación y extensión con estándares de calidad, o si se consolida un proceso de desfinanciamiento que erosiona progresivamente uno de los principales activos públicos del país.