



LEY DE FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO

Los límites democráticos y de derechos al
argumento fiscal

Justicia Distributiva

Mayo 2026

I. Introducción

El presente informe describe brevemente la situación en torno a la **Ley 27.795 de Financiamiento Universitario**, promulgada en octubre de 2025 tras un proceso de insistencia legislativa frente al veto presidencial. A pesar de su promulgación, el Poder Ejecutivo suspendió su aplicación alegando falta de previsión presupuestaria, lo que derivó en una acción judicial impulsada por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). La Justicia dictó una medida cautelar para que el Poder Ejecutivo cumpla con la recomposición de salarios y becas establecida en la ley, pero luego suspendió la ejecución de la medida.

La Ley de Financiamiento Universitario surgió como respuesta a una caída pronunciada en la inversión educativa. El informe examina la cuestión de la 'restricción presupuestaria' -uno de los argumentos esgrimidos por el Poder Ejecutivo para retardar la aplicación de la ley- a la luz de decisiones previas de la propia Administración que han contribuido a generar dicha escasez.

II. La sanción de la ley y la suspensión de su aplicación

El 21 de octubre de 2025 se publicó en el Boletín Oficial la [Ley 27.795](#) de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente, una norma orientada a garantizar el sostenimiento del sistema universitario público en la Argentina en un contexto de fuerte deterioro presupuestario. La ley establece, entre otras cuestiones, la obligación del Poder Ejecutivo de actualizar las partidas de funcionamiento de las universidades conforme a la inflación, recomponer los salarios docentes y no docentes, fortalecer los programas de becas estudiantiles y asegurar la convocatoria periódica a paritarias.

El proyecto había obtenido media sanción en la Cámara de Diputados y fue finalmente aprobado por el Senado el 21 de agosto de 2025. El Poder Ejecutivo vetó la norma, mediante el [Decreto 647/2025](#). Sin embargo, el Congreso logró reunir las mayorías necesarias para insistir en la sanción original: primero lo hizo la Cámara de Diputados el 17 de septiembre y luego el Senado el 2 de octubre. De este modo, quedó configurado el procedimiento previsto en el [artículo 83 de la Constitución Nacional](#) y el Poder Ejecutivo se vio obligado a promulgar la ley.

La promulgación se concretó formalmente el 21 de octubre de 2025 mediante el [Decreto 759/2025](#). No obstante, el Poder Ejecutivo suspendió la aplicación de la ley argumentando que la norma no preveía de forma expresa las fuentes de financiamiento necesarias, remitiéndose a lo dispuesto en el artículo 38 de la [Ley 24.156](#)¹ y en el artículo 5 de la [Ley 24.629](#).²

Frente a la suspensión de la Ley 27.795, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) promovió una acción de amparo colectivo con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad del decreto y la efectiva implementación de la ley³. A su vez, solicitó de forma cautelar la aplicación inmediata de los artículos 5 y 6, relativos a la recomposición salarial de los salarios docentes y no docentes y de las becas estudiantiles.

El 23 de diciembre de 2025, el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N.º 11 [hizo lugar](#) a la medida cautelar solicitada. El juez entendió que la insistencia legislativa frente al veto -prevista en el artículo 83 de la Constitución- prevalece sobre normas inferiores como las leyes y no admite interpretaciones que habiliten una suspensión. Por lo tanto, la conducta del Poder Ejecutivo configuraba, prima facie, un supuesto de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta.

Esta decisión fue posteriormente [confirmada](#) el 31 de marzo de 2026 por la Sala III de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, que profundizó el análisis al señalar que no resulta admisible que el Ejecutivo suspenda la aplicación de una ley del Congreso invocando otra ley anterior del mismo órgano legislativo. En este sentido, el tribunal recordó que, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *“la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control para el Sector Público Nacional no se diferencia por su jerarquía normativa del resto de las que dicta el Congreso de la Nación y, por lo tanto, una norma posterior puede derogar*

¹ “ARTÍCULO 38.- Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deber especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.

² “ARTÍCULO 5º.- Toda ley que autorice o disponga gastos deberá prever en forma expresa el financiamiento de los mismos. En caso contrario quedará suspendida su ejecución hasta tanto se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto nacional.”

³ Consejo Interuniversitario Nacional y otros c/ EN - PEN - DTO 759/2025 s/ Amparo Ley 16.986, Expte. N.º 39475/2025.

una anterior, sea expresa o tácitamente, no hallándose el Poder Legislativo vinculado indefectiblemente hacia el futuro por sus propias autorrestricciones”⁴.

El Estado nacional presentó un recurso extraordinario y ante esta situación, el juez de primera instancia ordenó la suspensión de la ejecución de la medida cautelar. En paralelo, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal [concedió el recurso](#) extraordinario solicitado por el Estado. De ese modo, trasladó el expediente a la Corte Suprema de Justicia para que adopte una decisión final., situación que se mantiene hasta el momento de cierre de este informe.

III.El costo fiscal de la Ley de Financiamiento Universitario

Además de los argumentos constitucionales, el Poder Judicial hizo mención al costo fiscal de la ley promulgada y suspendida en su aplicación. El juez de primera instancia hizo referencia a la estimación de la Oficina de Presupuesto del Congreso, que en 2024 estimó que el proyecto implicaba para ese año un esfuerzo fiscal equivalente a \$1,96 billones a precios de 2024, el 0,23% del PIB. Actualizado a precios de 2026, este monto equivaldría aproximadamente a \$3,6 billones considerando la inflación proyectada en el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM). Por otro lado, distintos medios periodísticos atribuyeron a fuentes del Poder Ejecutivo una estimación cercana a \$2,5 billones,⁵. Este monto tiene semejanza con la diferencia señalada por el Consejo Interuniversitario Nacional entre el presupuesto proyectado y los aproximadamente \$7,2 billones considerados necesarios por la institución para garantizar el funcionamiento del sistema universitario nacional en 2026⁶. Finalmente, otros estudios lo ubican en torno a \$3,1 billones⁷.

⁴Sala III, Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, sentencia del 31 de marzo de 2024, con cita a CSJN, Fallos: 325:2394; 330:4936.

⁵ Al respecto, ver la siguiente nota de Infobae “Financiamiento Universitario: el Gobierno se prepara para pagar \$2,5 billones y dice que “vuelve el déficit”

<https://www.infobae.com/politica/2026/04/16/financiamiento-universitario-el-gobierno-se-prepara-para-pagar-2-5-billones-y-dice-que-vuelve-el-deficit/>

⁶Ver nota “Necesidad de adecuar el presupuesto universitario en el proyecto de Ley de Presupuesto 2026”<https://www.cin.edu.ar/necesidad-de-adecuar-el-presupuesto-universitario-en-el-proyecto-de-ley-de-presupuesto-2026>.

⁷ Ver el informe del Centro de Investigación de Economía Nacional (CIEN) [La política universitaria de Milei](#)

Estas diferencias reflejan la dificultad inherente a estimar el costo de implementación de una norma en un contexto de alta inflación, cambios en los precios relativos y deterioro previo del financiamiento del sistema. En ese sentido, una aproximación centrada en recomponer el nivel de financiamiento perdido arroja magnitudes superiores a las estimaciones atribuidas al gobierno. Para recuperar exclusivamente el poder de gasto de 2023 en el programa “Desarrollo de la Educación Superior”, la principal partida presupuestaria a cargo de las políticas generales en materia universitaria, serían necesarios aproximadamente \$3,4 billones en 2026. Este cálculo, además, no incorpora el componente de becas ni el impacto del artículo que prevé la creación de una partida específica destinada a regularizar los ingresos a la Carrera de Investigador Científico y a financiar becas de ingreso y posdoctorales.

Dentro de este escenario, el Poder Ejecutivo -además de los argumentos jurídicos- manifestó su inquietud por el costo fiscal que supondría cumplir con la ley y el impacto que tendría en el equilibrio de las cuentas públicas. Mirado desde su mejor luz, el argumento fiscal tiene como base el hecho cierto de que todo Estado opera en contextos de escasez relativa, por lo que los recursos disponibles van a condicionar el alcance de los derechos.

Pero cuando hay derechos fundamentales en juego -como en este caso, el derecho a la educación-, el Estado tiene serios problemas para invocar el argumento de la "restricción presupuestaria" si dicha situación de escasez fue creada -en parte- por su propia voluntad anterior e inmediata. A la luz de este principio, deben analizarse decisiones recientes en materia tributaria como la modificación del impuesto sobre los Bienes Personales introducida por la [Ley 27.743](#) en 2024. Aprobada por el Congreso a instancias del Poder Ejecutivo, esta medida implicó una merma recaudatoria estimada en torno al 0,2% del PIB anual en 2024 y 2025, equivalente a valores actuales a \$5 billones en dos años⁸.

Los Estados tienen margen para adaptar la política fiscal al logro de objetivos que consideren necesario o conveniente. Sin embargo, resulta problemático que se cuestione una ley -una que, además, apunta a garantizar un derecho fundamental-

⁸Según los datos de recaudación de ARCA, durante el año 2023 la recaudación de Bienes Personales alcanzó los \$0,9 billones, para el año 2024 fue de \$2.3 billones y para el 2025 fueron \$2 billones. A precios de 2026 estos valores equivalen en billones a \$5.9, \$4.3 y \$2.6 respectivamente.

por motivos de escasez presupuestaria que pueden derivarse, al menos parcialmente, de sus propias decisiones recientes de política fiscal.

IV. La situación crítica de las Universidades Nacionales

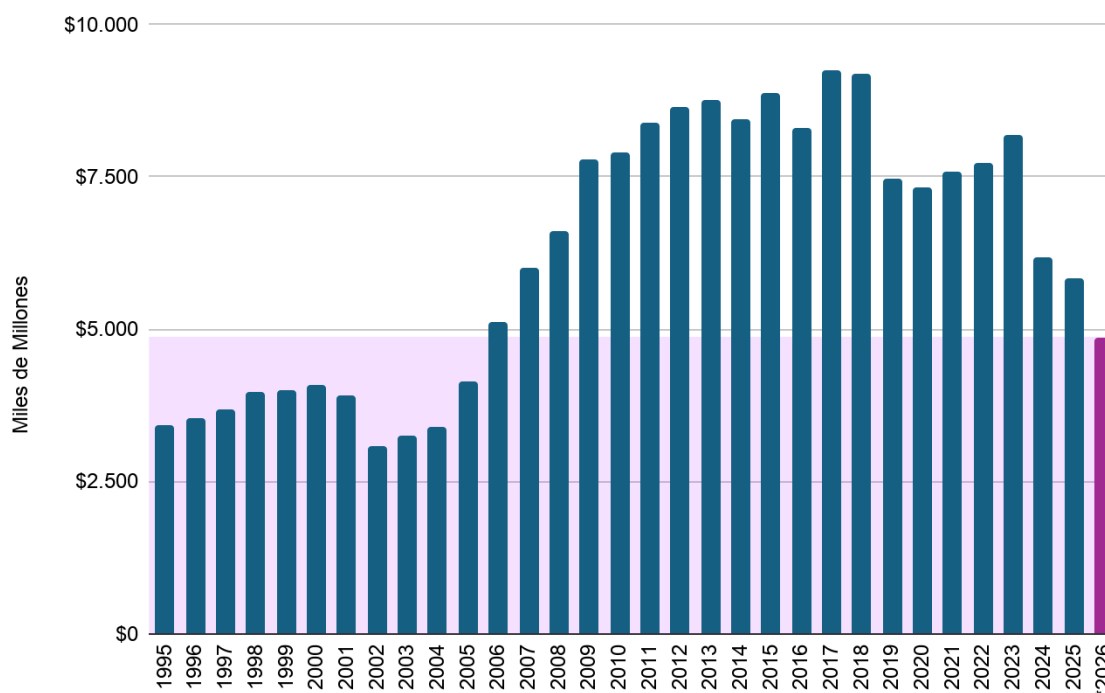
Las universidades nacionales atraviesan una reducción presupuestaria de magnitud excepcional desde el retorno de la democracia. Entre 2023 y 2025, la ejecución real del gasto en la partida “Desarrollo de la Educación Superior” cayó un 29%, alcanzando el nivel más bajo desde 2006 (Gráfico N.º 1). El presupuesto vigente⁹ para 2026 profundiza esta tendencia.

Esta caída se inscribe en un proceso más amplio de disminución del gasto público, pero adquiere una relevancia particular por su peso relativo. En relación con 2023 y de acuerdo con el presupuesto aprobado para 2026, la reducción en universidades explica el 4,4% del recorte total del gasto, el 8,4% del recorte en la finalidad Servicios Sociales y el 39% del recorte en la función Educación y Cultura a nivel nacional.

⁹ Monto actualizado del crédito presupuestario tras la incorporación de las modificaciones aprobadas sobre el presupuesto inicial, al 22/04/2026.

Gráfico 1. Presupuesto del programa *Desarrollo de la Educación Superior*.

Expresado en valores reales, ajustado por inflación promedio interanual a precios de 2026



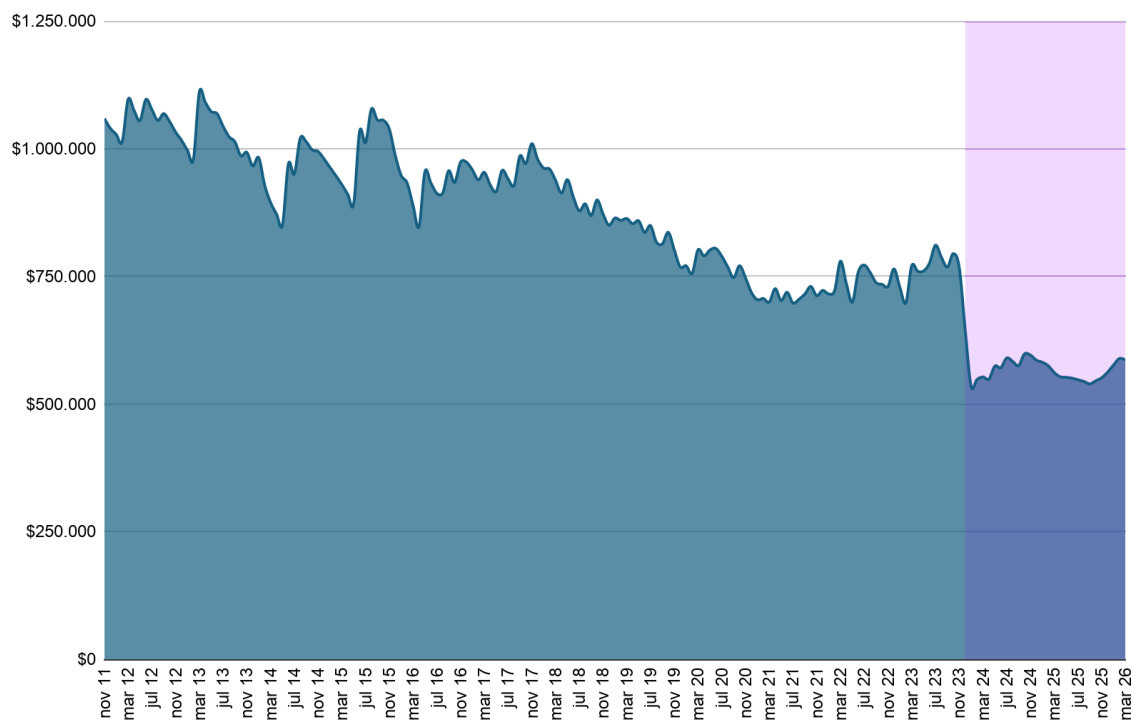
*Presupuesto vigente al 19/04/2026

Fuente: Monitor Presupuestario de ACIJ

Dado que la mayor parte del financiamiento universitario se destina al pago de salarios docentes y no docentes, el deterioro presupuestario se refleja directamente en las remuneraciones. En marzo de 2026, el salario de un profesor asistente con dedicación semiexclusiva se ubicaba un 25% por debajo del nivel registrado dos años antes. Asimismo, desde el cambio de gobierno, el salario promedio del sector equivale a menos de dos tercios del promedio observado entre 2011 y noviembre de 2023.

Gráfico 2. Salario neto de profesor/a asistente con dedicación semiexclusiva y 10 años de antigüedad.

Expresado en valores reales a precios de abril de 2026

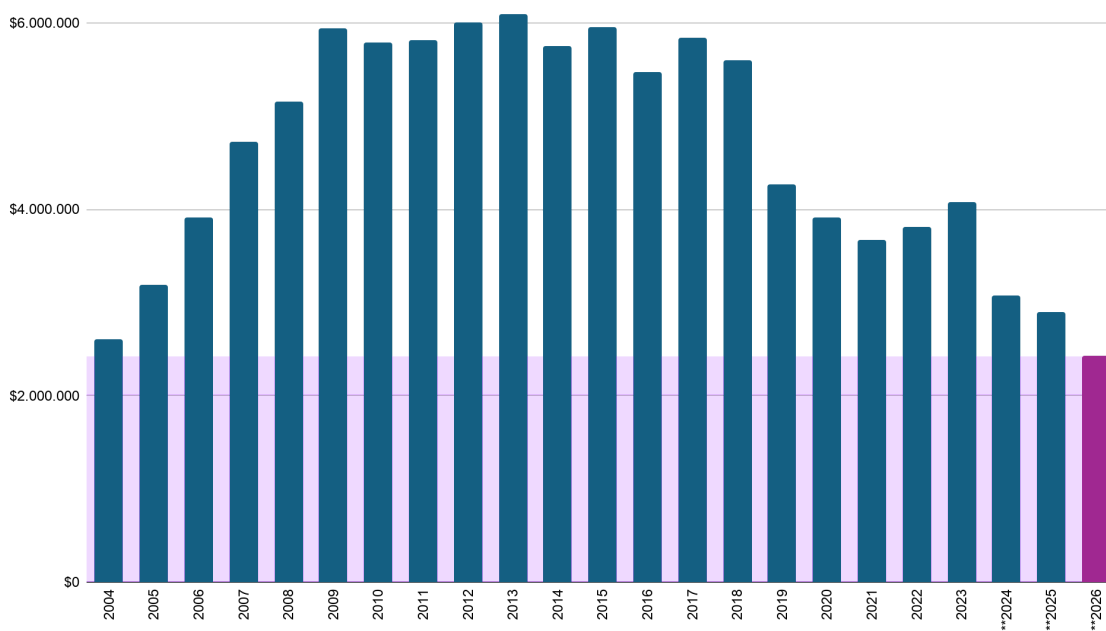


Fuente: ACIJ en base a Observatorio de Salario y Presupuesto Universitario de ADIUC e INDEC

Este escenario resulta aún más crítico si se considera la expansión sostenida de la matrícula universitaria en las últimas dos décadas. En términos per cápita, el financiamiento por estudiante se redujo a \$2,4 millones, el valor más bajo al menos desde 2004.

Gráfico 3. Presupuesto universitario por estudiante

Presupuesto del programa Desarrollo de la Educación Superior ajustado por inflación promedio interanual a precios de 2026



* Presupuesto vigente al 19/04/2026

** Suponiendo cantidad de estudiantes de 2023, último anuario estadístico universitario

Fuente: Monitor Presupuestario de ACIJ y Ministerio de Capital Humano

V-Conclusión

La situación de la Ley de Financiamiento Universitario puede abordarse desde una triple dimensión: la garantía de **derechos**, la legitimidad **democrática** y la sostenibilidad de los **recursos**.

Sobre el primer punto, el juez de primera instancia -al conceder la medida cautelar- sostuvo -entre otras cosas- que el deterioro salarial de los docentes y no docentes constituye una afectación al derecho de enseñar y aprender consagrado en el art. 14 de la Constitución Nacional.

Respecto al segundo punto, la voluntad del Congreso -órgano máximo de la soberanía popular- fue clara no una sino dos veces. Por lo tanto, todo intento de retardar la aplicación de una ley debe ser mirado con un alto nivel de sospecha.

Finalmente, el debate sobre el destino de los recursos debe tener lugar en un contexto donde el Estado hable con una voz coherente a sus ciudadanos. Esto significa, entre otras cosas, que los argumentos de escasez deben examinarse con sumo cuidado si esa situación fue creada -en parte- por acciones anteriores recientes del propio Poder Ejecutivo.