

Los salarios docentes durante el gobierno de Javier Milei

Germán Lodola

Tomás Ciocci Pardo

Emilia Rizzalli

Introducción

La política económica implementada por el gobierno libertario de Javier Milei durante los primeros quince meses de gestión, entre diciembre de 2023 y febrero de 2025, se orientó esencialmente a contener la elevada inflación mediante un profundo ajuste monetario y fiscal. Una de las consecuencias sociales destacadas del programa antiinflacionario ortodoxo aplicado por la nueva administración ha sido el deterioro generalizado del poder adquisitivo de los salarios, en particular de aquellos sectores cuyos ingresos dependen del gasto público y carecen de mecanismos institucionales para defenderlos en la arena política (Etchemendy, Pastrana y Vezzato 2024).

La educación en todos sus niveles, junto con la previsión social, la asistencia social y el sector público, constituye una pieza clave de la arquitectura de recorte del gasto estatal. En solo un año, diciembre de 2023 a diciembre de 2024, el gasto consolidado del Estado nacional en la función educación y cultura se desplomó nada menos que un 30% en términos reales, algo inédito en la historia del sistema educativo argentino. La inversión nacional en la educación básica (niveles inicial, primario y secundario) ejecutada a través de la Secretaría (ex Ministerio) de Educación sufrió una caída real del 58% en el mismo periodo, la mayor sobre la que se tenga registro, debido al cierre o desmantelamiento de la mayoría de sus programas como la distribución de libros de texto y computadoras personales, la disminución del monto y la cantidad de becas estudiantiles, la paralización de la infraestructura escolar, la eliminación del cofinanciamiento nacional al salario docente (algo sobre lo que volveremos luego), y el derrumbe de los recursos que legalmente deben ser asignados a la educación técnico-profesional. Por su parte, los

fondos girados por esta dependencia a las universidades nacionales cayeron un 12% (Curcio, Alzú y Sáenz Guillén 2024). A pesar del fuerte recorte presupuestario de la primera mitad de 2024, estimado en 43%¹, tras las masivas movilizaciones lideradas por la comunidad universitaria en todo el país, el gobierno recompuso los fondos para gastos de funcionamiento y, como veremos, una pequeña parte de lo perdido en materia salarial.

La fuerte restricción del financiamiento educativo naturalmente repercutió en los salarios de los docentes. De hecho, los trabajadores de la educación básica y de la educación universitaria se ubican entre los sectores más castigados por la política de austeridad fiscal, con pérdidas históricas en términos reales que rozan un tercio de sus ingresos en apenas poco más de un año.

La orientación y el volumen del ajuste económico, sin embargo, no es el único factor a tener en cuenta a la hora de analizar lo sucedido con los ingresos docentes bajo el gobierno de Milei. Es necesario prestar también atención a una segunda dimensión del asunto, de naturaleza institucional. Nos referimos a la desarticulación por parte del Poder Ejecutivo de las instituciones laborales docentes; puntualmente, de las instancias formales de negociación colectiva que rigen desde hace décadas las discusiones salariales entre el gobierno nacional y los sindicatos nacionales de

¹ Los datos provienen de la Oficina Nacional de Presupuesto (Presupuesto Abierto). Son calculados a partir de los presupuestos vigentes 2023 y 2024 al cierre de cada ejercicio. Para los fondos de Universidades se consideran las transferencias de tres funciones: Educación y Cultura, Salud, y Ciencia y Tecnología. Esto no incluye otras fuentes de transferencias provenientes de partidas que son ejecutadas de manera total o parcial por otros organismos. En la mayoría de los casos, estas transferencias sufrieron recortes superiores a los destinados para gastos corrientes. El mejor ejemplo son las obras de infraestructura, en donde la Secretaría de Obra Pública redujo el presupuesto para la función educación y cultura en un 67% y para la función ciencia, tecnología e innovación en un 47%.

la educación: la Paritaria Nacional Docente (PND) y la Paritaria Docente Universitaria (PDU).

La PND garantiza un salario mínimo que rige para todos los docentes de la educación básica del país (Salario Mínimo Nacional Docente Garantizado, SMNDG), asigna fondos compensatorios a las jurisdicciones provinciales, generalmente las de menores recursos económicos, que no logran cubrir ese salario mínimo (Programa de Compensación Salarial Docente, PCSD), y determina el monto único de un aporte nacional al salario de bolsillo que pagan las provincias para cada uno de los docentes argentinos (Fondo Nacional de Incentivo Docente, FONID). Por su parte, en el ámbito de la PDU se acuerdan los salarios correspondientes a todos los docentes de las universidades nacionales, y se trata la Garantía Salarial Docente (GSD), un piso de ingreso debajo del cual no puede ubicarse ningún haber del sector.

Apelando a instrumentos legales y a herramientas que ofrece el Estado—como dilatar la convocatoria o directamente no convocar a negociar—el gobierno de Milei fue debilitando de manera paulatina los dispositivos institucionales de la PND y la PDU que habían operado prácticamente de forma ininterrumpida desde 2008 y 1998.² Además, aduciendo falta de sustento normativo, el gobierno optó por eliminar el FONID al no dictar su prórroga por decreto tal como hicieron todas las administraciones desde 1999. Los recursos del FONID que estaban asignados a las provincias para pagar salarios en el presupuesto de 2023, unos \$277.000 millones, fueron retirados de esa asignación en el prorrogado de 2024 y destinados a cubrir

² La única excepción son los años 2018 y 2019, cuando el presidente Mauricio Macri desactivó la PND al disponer por decreto una “fórmula automática” de actualización del SMNDG, el cual debía superar al menos en un 20% el valor del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), o el piso de ingresos fijado para los trabajadores asalariados del sector privado no agrícola y de parte del sector público. Esta fórmula también se aplicó a la GSD en el marco de la PDU.

nuevas prestaciones (“vouchers educativos”) para familias de bajos ingresos cuyos hijos asisten a escuelas privadas con alta subvención estatal.

En la práctica, estas modificaciones le permitieron al gobierno de Milei definir y decidir unilateralmente (sin injerencia ni acuerdo sindical) el tiempo y la forma de las actualizaciones salariales docentes. Las paritarias, un fenómeno habitual en el sector privado, institucionalizan la “disputa” por el valor del salario permitiendo que los trabajadores organizados protejan sus ingresos a través de mecanismos formales de actualización y recomposición. En contextos inflacionarios donde el poder de compra está expuesto a saltos bruscos del nivel general de precios, y en escenarios recesivos con inflación baja pero “persistente” como el actual donde los recursos públicos son escasos, la importancia de las paritarias para la protección del salario se intensifica (ver Etchemendy, Pastrana y Vezzato 2024).

Los ingresos docentes durante los primeros quince meses de Javier Milei en el poder cayeron a niveles históricos por dos razones: porque la educación pública constituye uno de los pilares del ajuste fiscal, y porque los salarios no lograron indexar por inflación ante la desactivación de jure y de facto de las instituciones laborales de la negociación colectiva por parte del gobierno.

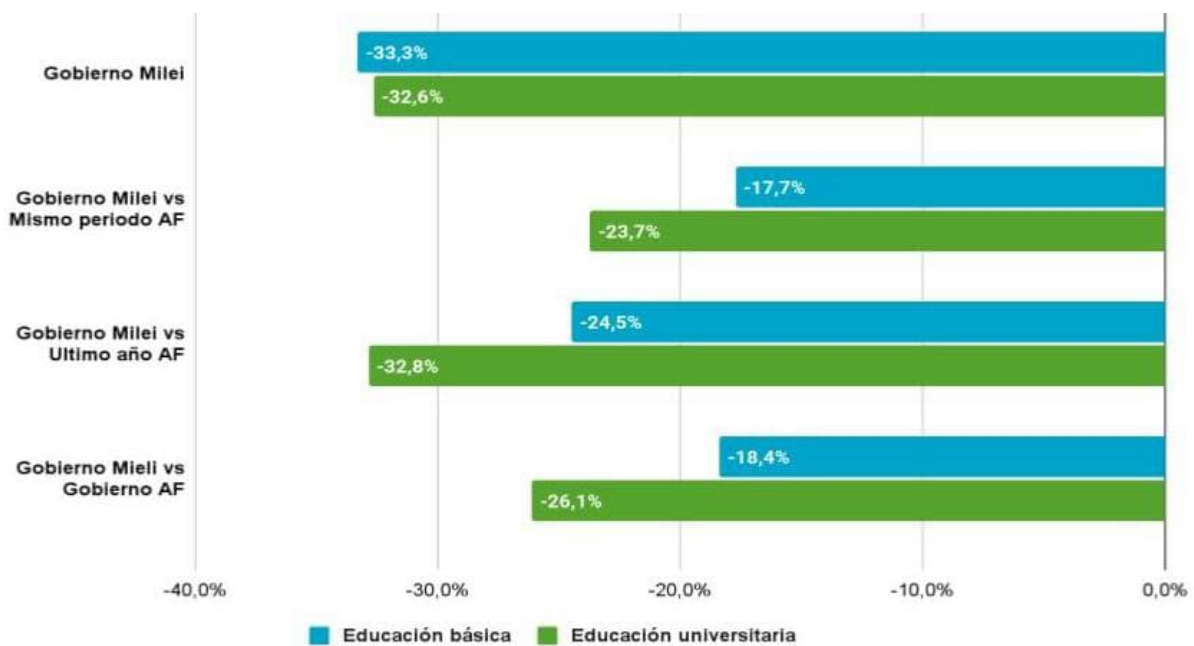
Este informe proporciona evidencia de la evolución en el tiempo de los salarios docentes de la educación básica y universitaria, y describe en detalle sus trayectorias en los últimos quince meses del gobierno de Javier Milei.

La caída de los salarios docentes

El Gráfico 1 muestra la variación, en términos reales, de los salarios docentes de la educación básica (SMNDG) y de la educación universitaria (SDU), para diferentes períodos y mediciones. El SMNDG es un salario testigo para el inicio de la carrera docente que corresponde al de un/a maestro/a de grado del nivel primario, sin antigüedad, que cumple una jornada simple. El SDU corresponde al salario bruto de un/a Jefe/a de Trabajos Prácticos con dedicación semiexclusiva, sin antigüedad.

El primer par de barras azul y verde muestra las variaciones salariales punta a punta para ambas categorías de trabajadores docentes entre la asunción de Milei en diciembre de 2023 y febrero de 2025. El segundo compara los ingresos promedio de los docentes en los quince meses que lleva la administración Milei versus el mismo período del gobierno de Alberto Fernández, es decir, entre diciembre de 2019 y febrero de 2021. El tercer par de barras indica la comparación de los ingresos promedio bajo Milei versus el último año de Fernández, noviembre de 2022 a noviembre de 2023. El cuarto compara la gestión Milei versus toda la administración Fernández, esto es, diciembre de 2019 a noviembre de 2023.

Gráfico 1. Variación de los Ingresos Docentes: Salarios de la Educación Básica y de la Educación Universitaria



Fuente: Nota: El primer escenario mide la variación real "punta a punta" noviembre 2023 - enero 2025. El resto de los escenarios miden la variación real de los salarios promedio en los periodos indicados. Fuente: Laboratorio de Políticas Educativas (LPE-UNAHUR), en base a datos de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE, Ministerio de Educación), grillas salariales (CONADU), e IPC (INDEC).

En todos los escenarios considerados, los salarios percibidos por los docentes de la educación básica y de la educación universitaria exhiben caídas reales muy significativas, que en algunos casos alcanzan un cuarto y en otros hasta casi un tercio de sus ingresos.

Primero, el análisis punta a punta del gobierno de Javier Milei indica que la caída real de los ingresos docentes entre noviembre de 2023, último mes de Fernández, y febrero de 2025 fue del 33,3% para los maestros y profesores de la educación básica y del 32,6% para los docentes de las universidades nacionales. Segundo, comparado los ingresos promedio durante el tiempo que lleva Milei en la Presidencia con el mismo periodo (primeros quince meses) de Fernández, la pérdida promedio del

poder adquisitivo del salario mínimo docente fue del 17,7%, mientras que la del salario universitario fue del 23,7%. Tercero, si la comparación se realiza con el último año del anterior gobierno, habida cuenta del funcionamiento pleno de la PND en un contexto de alta inflación, las caídas reales fueron aún mayores: 24,5% y 32,8%, respectivamente. Por último, comparado con los ingresos promedio del gobierno completo de Fernández, el deterioro de los salarios docentes desde la llegada de Milei, siempre en términos reales, fue del 18,4% para quienes se desempeñan en la educación básica y del 26,1% para quienes lo hacen en la universitaria.

El análisis punta a punta y la comparación de promedios no permiten dar cuenta de las trayectorias concretas de ingresos (ganancias y pérdidas relativas) a lo largo de un determinado periodo de tiempo. Para atender esta cuestión, seguidamente se muestran en detalle estas trayectorias durante todos los meses de la administración de Fernández y los primeros catorce meses del gobierno de Milei, así como en series históricas que incorporan datos desde principios de los años 2000.

La trayectoria del salario mínimo docente

Al asumir Javier Milei la presidencia, el SMNDG venía recuperando una pequeña porción de la enorme pérdida sufrida durante el gobierno de Mauricio Macri, cuando su valor llegó a caer 25% en términos reales (Gráfico 2 y Gráfico 3).

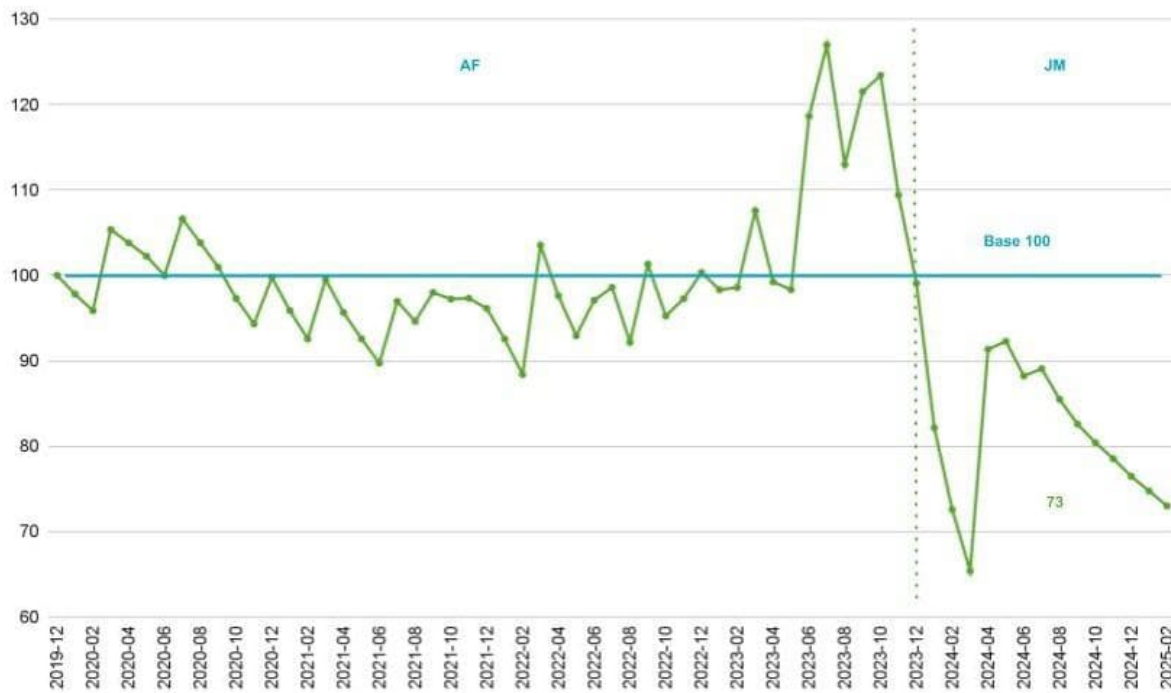
El primer tramo de la administración de Alberto Fernández combinó ganancias leves en 2020 con pérdidas también leves en 2021. En un contexto de alta inflación, durante 2022 y 2023 el gobierno del Frente de Todos expandió el rol institucional de la PND al crear una Comisión de Seguimiento del Salario e incorporar cláusulas de

revisión de los acuerdos paritarios. A las paritarias tradicionales celebradas en los meses de febrero y diciembre, se le sumaron las revisiones de junio y septiembre. Independientemente de la viabilidad de esta dinámica en el mediano plazo, la combinación de una mayor frecuencia y un mayor volumen de las actualizaciones salariales permitió proteger el valor del SMNDG frente a la inflación, e incluso consolidar hacia el último año de la administración Fernández una mejora en términos reales.

El salto devaluatorio de diciembre de 2023 impulsado por el gobierno de Milei provocó la mayor caída real del SMNDG en los últimos 22 años, situándose en niveles de 2003 y 2004. En un marco de fuerte depreciación salarial, el gobierno no convocó formalmente a la PND durante todo el primer semestre del año 2024. Habiendo eliminado el FONID, la clausura de la PND—con el consecuente congelamiento del SMNDG y la desactivación del PCSD—le permitía dejar enteramente en manos de las provincias la determinación de los haberes docentes, algo que no ocurría en el país desde 1999. Cuando finalmente el gobierno decidió convocar por primera vez a la PND en el mes de julio, el valor del SMNDG había perdido un 51,5% en términos reales en comparación con noviembre de 2023, previo a la megadevaluación. La imposibilidad de llegar a un acuerdo con las organizaciones gremiales, quienes rechazaron de forma unánime los ofrecimientos oficiales, hizo que en el mes de agosto el Poder Ejecutivo decidiera unilateralmente aplicar una actualización salarial retroactiva a los meses de abril (aumento nominal del 52%), mayo y junio (5,3%), y julio (5%). Con esto, el SMNDG recuperó algo más de la mitad de la pérdida sufrida. Aun así, apenas alcanzó el valor de los peores meses de Alberto Fernández. Desde entonces, agosto de 2024, el piso salarial nacional ha

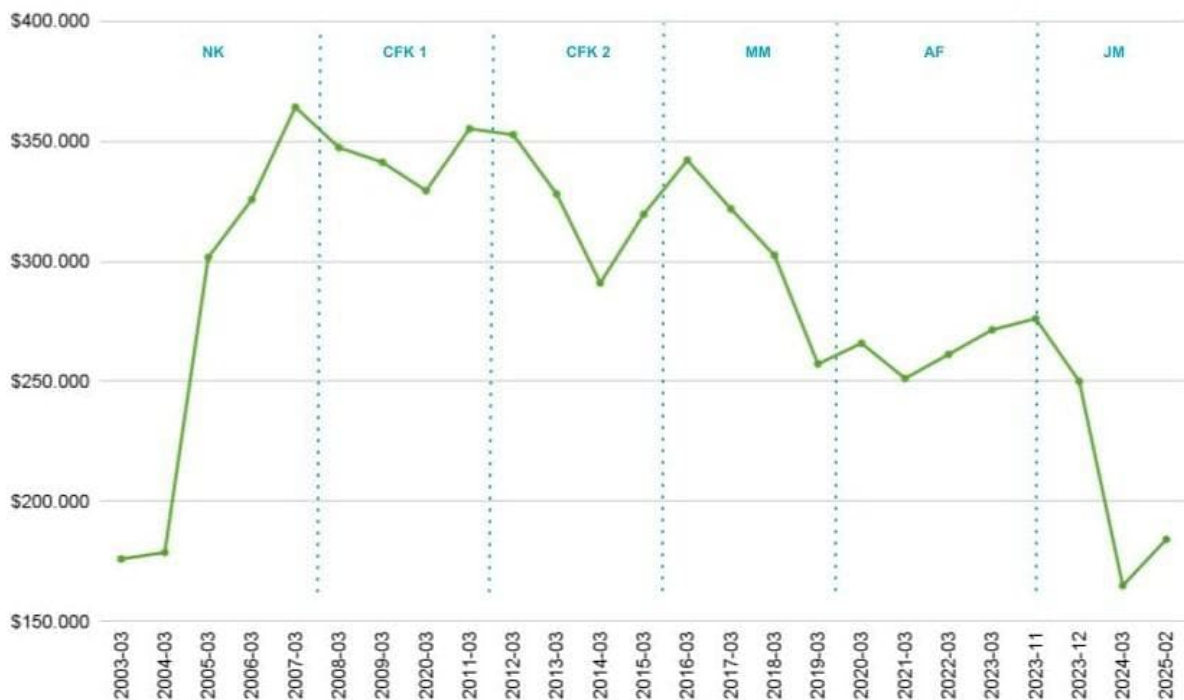
permanecido congelado ya que la PND nunca más fue convocada. Esta decisión provocó una nueva caída del SMNDG que en términos reales perdió 16%.

Gráfico 2. Evolución Mensual del Salario Mínimo Nacional Docente Garantizado, diciembre 2019 - enero 2025. Índice base 100 = diciembre 2019



Fuente: Laboratorio de Políticas Educativas (LPE-UNAHUR), en base a datos de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE, Ministerio de Educación), grillas salariales (CONADU), e IPC (INDEC).

Gráfico 3. Evolución Real del Salario Mínimo Nacional Docente Garantizado, 2003-2025



Fuente: Laboratorio de Políticas Educativas (LPE-UNAHUR), en base a datos producidos por la CGECSE y actas paritarias. Inflación: IPC (INDEC) para 2003-2007 y 2017-2025, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED-UBA) para 2008-2016.

De manera adicional, la eliminación del FONID por primera vez desde su creación significó una reducción (nominal) en el salario de bolsillo que perciben los docentes en cada una de las provincias, con una incidencia mayor en los ingresos de quienes reciben las menores remuneraciones. En el año 2023, el fondo representó en promedio el 8% de dicho salario, con una variación que osciló entre un mínimo de 5,3% en Salta a un máximo de 11,1% en Santiago del Estero.

La trayectoria del salario docente universitario

En el marco del retorno al funcionamiento pleno de las paritarias nacionales, el SDU venía atravesando un periodo de franca recuperación cuando Milei llegó a la presidencia, luego de haberse desplomado nada menos que un 25% en términos reales durante el macrismo (Gráfico 4 y Gráfico 5).

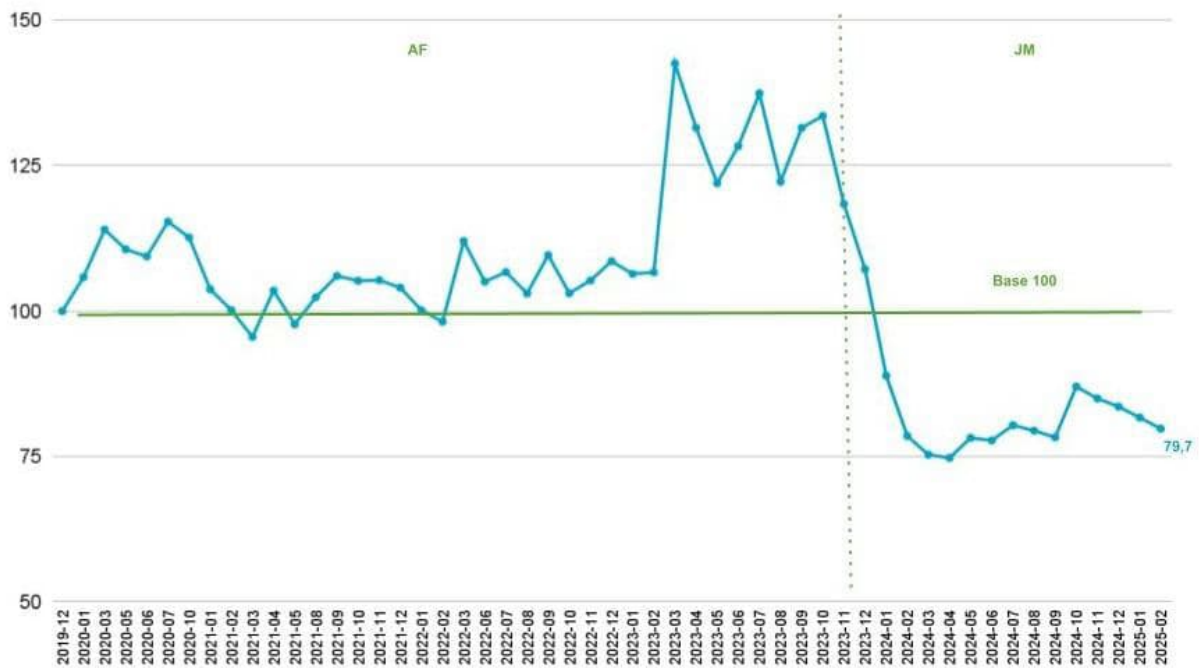
A lo largo de casi todo el gobierno de Alberto Fernandez, con la excepción de algunos meses del año 2021, el poder de compra del salario de los docentes de las universidades nacionales le ganó a la inflación. En la cuenta punta a punta, el SDU se incrementó de forma considerable un 18,4% en términos reales, alcanzando su valor más alto desde 2017. Siguiendo una tendencia similar al piso nacional de la educación básica, los mayores incrementos salariales se observaron en 2023, especialmente en los meses paritarios, cuando la dinámica de las actualizaciones se aceleró al ritmo del aumento de precios.

Repitiendo la estrategia empleada con los docentes del magisterio, el gobierno de Milei tampoco convocó formalmente a la PDU durante el primer semestre de 2024. Ese año solamente lo hizo en dos oportunidades, en septiembre y en octubre (“mesa técnica”). Estas convocatorias tuvieron lugar en el marco de la tensión por la Ley de Financiamiento Universitario, que el presidente había prometido vetar en caso de ser aprobada por el Congreso. De allí que los llamados a paritarias persiguieron más bien el doble objetivo de encuadrar a los docentes de las universidades nacionales en los aumentos sellados por los empleados estatales, y dilatar la negociación salarial mientras el gobierno trataba de conseguir los votos necesarios para rechazar la mencionada ley y evitar así el costo político de utilizar el veto

presidencial. Vale decir, entonces, que nunca se alcanzaron acuerdos paritarios con las organizaciones gremiales y que el gobierno, como ocurriera con los maestros, impuso de manera unilateral la forma de las actualizaciones salariales.

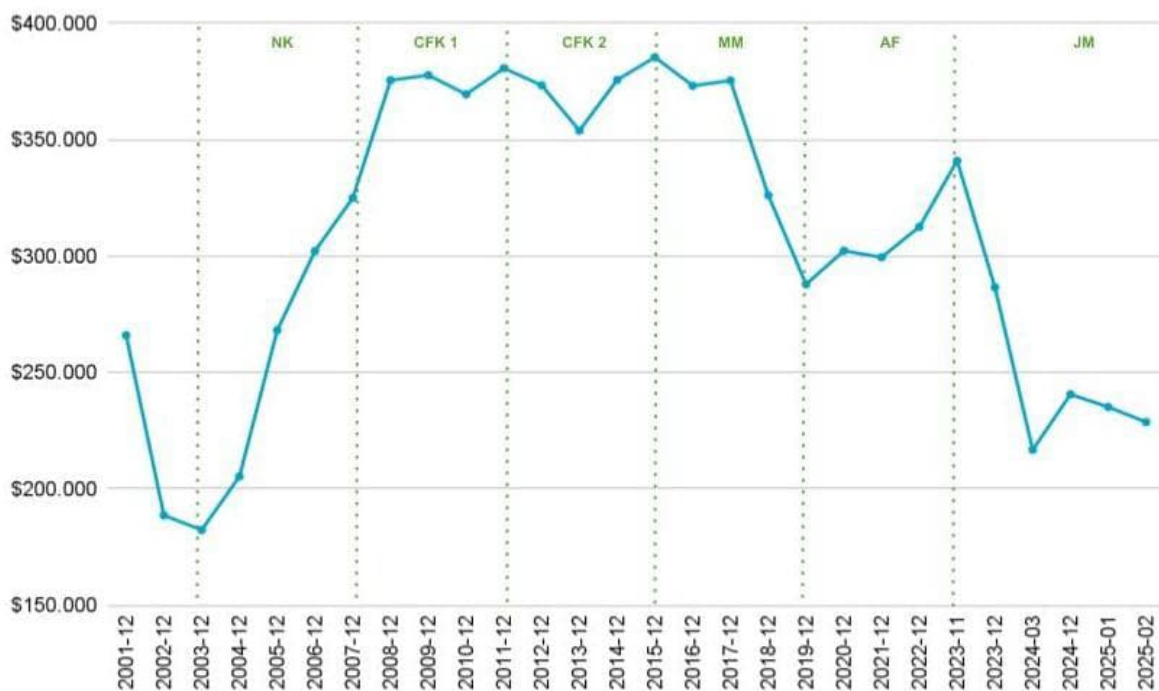
En el año 2024, las autoridades educativas dispusieron aumentos leves de los haberes docentes , 9 en total contando a partir del mes de marzo, que nunca llegaron a compensar las enormes pérdidas sufridas. A pesar de que la gestión saliente había dejado una adenda de la última PDU estableciendo aumentos escalonados para los meses de diciembre (10%) y de febrero (6%), en marzo de 2024 el SDU había perdido el 36,4% de su valor en términos reales comparado con noviembre de 2023. Entre marzo y septiembre, el SDU se mantuvo relativamente constante en niveles muy bajos, y sólo logró una leve recuperación en el mes de octubre, cuando se otorgó un aumento que incorporaba un adicional por las garantías salariales adeudadas desde abril, mes en el que se dejaron de actualizar. Desde entonces, el SDU volvió a caer acumulando las mayores pérdidas de los últimos 25 años, incluso superiores a la de la crisis de 2001-2002.

Gráfico 4. Evolución Mensual del Salario Bruto Testigo Docente Universitario, diciembre 2019 - enero 2025. Índice base 100 = diciembre 2019



Fuente: Laboratorio de Políticas Educativas (LPE-UNAHUR), en base a datos de grillas salariales (CONADU), e IPC (INDEC).

Gráfico 5. Evolución Real del Salario Testigo Bruto Docente Universitario, 2001-2025



Fuente: Laboratorio de Políticas Educativas (LPE-UNAHUR), en base a datos de grillas salariales (CONADU), e IPC (INDEC).

Conclusión

En este informe sostuvimos que es necesario prestar atención a dos órdenes de factores para entender el desplome de los ingresos docentes durante los primeros quince meses de la actual gestión libertaria de Javier Milei. Uno de orden económico: la elección del gobierno de incluir a la educación, en todos sus niveles, como un eje central de su programa ortodoxo de ajuste fiscal para contener la inflación. El otro de orden institucional: la decisión gubernamental de debilitar y desarticular las instituciones laborales que regulan la negociación colectiva del sector: la PND y la PDU. El fuerte ajuste real sobre los salarios y la imposibilidad de defenderlos en la arena política, derivó en una caída de los ingresos sin precedentes en la historia del sistema educativo argentino contemporáneo. Mientras que el salario testigo nacional (piso) de la educación básica presentó una caída del 33,2%, los ingresos de los docentes universitarios perdieron el 32,6%.

Bibliografía

- ❖ Curcio, J., Alzú, M. S., y Sáenz Guillén, L. (2024). Presupuesto educativo nacional 2025. Observatorio de Argentinos por la Educación.
- ❖ Etchemendy, S., Pastrana, F. y Vezzato, J. M. (2024). Ingresos populares bajo el gobierno de Milei: deterioro generalizado y heterogéneo. Fundar.

Autores

- ❖ **Germán Lodola.** Investigador LPE. Universidad Torcuato Di Tella-CONICET.
- ❖ **Tomás Ciocci Pardo.** Investigador LPE. Universidad Nacional de Hurlingham.
- ❖ **Emilia Rizzalli.** Investigadora LPE. Universidad Nacional de Hurlingham.