



17° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo – ASET

Grupo 14: Políticas Sociales, laborales y de la Seguridad Social

Coordinadores: María Ignacia Costa, Claudia Danani, Jorge Paz, Sergio Rottenschweiler y Daniela Soldano.

Grupo alternativo N°8: Procesos de inserción ocupacional y trayectorias laborales

Coordinadores: Agustina Corica, Federico González, Mariana Busso y Miguel Alfredo

Título: Perspectivas de la actual política de empleo en la Argentina: el caso del Programa Volver al Trabajo

Autor: Bogani, Esteban **Correo electrónico:** estebanjbogani@gmail.com

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires

Presentación

El programa Volver al Trabajo, lanzado por el actual gobierno, plantea un giro significativo en las políticas de empleo y asistencia social a población desocupada u ocupada en actividades de la economía popular.¹ Sustituyendo al programa anterior Potenciar Trabajo, esta nueva iniciativa se presenta como una respuesta a los problemas observados en la gestión anterior, como la baja tasa de salida laboral y la falta de controles efectivos en la asignación de recursos a personas y organizaciones sociales. Sin embargo, las medidas adoptadas por la nueva administración parecen más orientadas a un ajuste fiscal y a un control político sobre los sectores más vulnerables, que a una verdadera inserción social y laboral de los participantes.

Una de las críticas principales a los programas Volver al Trabajo y Acompañamiento social es su enfoque segmentado, que diferencia a los participantes en función de su edad y cantidad de hijos. Este criterio, que divide a los trabajadores en *empleables* y no *empleables*, subraya una visión limitada de la inclusión laboral, donde se privilegia a aquellos con más posibilidades de inserción en el mercado laboral formal, dejando a los más vulnerables en un segundo plano. A través de esta clasificación, se abandona el

¹ En este documento se adopta la definición operativa de economía popular elaborada por Jose Luis Coraggio (2020)



concepto de economía popular que había sido promovido en programas anteriores, lo que implica una visión más restrictiva del empleo y del trabajo, al excluir a gran parte de la población de la posibilidad de ocupar roles en esa economía, donde muchos de ellos ya están insertados.

El monto de la prestación económica, que se desvinculaba del Salario Mínimo Vital y Móvil, también genera preocupación. Mientras la inflación continúa erosionando el poder adquisitivo de los hogares más necesitados, la asignación de \$78.000 que reciben los participantes queda muy por debajo de lo que sería una actualización según los índices oficiales. Este desajuste refleja una política de ajuste en el gasto social, que afecta gravemente a quienes dependen de estas ayudas para subsistir, mientras se desatienden las verdaderas necesidades de inclusión laboral y social.

Otro aspecto crítico es la eliminación de la participación de las organizaciones sociales en la gestión del programa, las cuales desempeñaron un rol central en el seguimiento y acompañamiento de los participantes en los programas anteriores. Aunque estas organizaciones siguen siendo relevantes en algunos territorios, la política de centralización a través del Portal Empleo y la gestión individualizada dejan de lado el importante rol comunitario que desempeñan, limitando las posibilidades de apoyo y acompañamiento que los participantes necesitan para acceder a un empleo.

Además, los acuerdos con empresas y gobiernos provinciales, anunciados como una forma de mejorar la *empleabilidad*, carecen de concreción, de hecho, la única información existente refiere a la firma de esos acuerdos no hay comunicados sobre su implementación y metas alcanzadas. La falta de información detallada sobre los resultados de estos convenios, junto con la ambigüedad de sus objetivos, deja en evidencia que, más que una estrategia efectiva para la inserción laboral, se trata de un intento por dar una apariencia de acción sin ofrecer soluciones reales a los problemas estructurales de empleo.

En lo que respecta a la metodología, el artículo se basó en un análisis documental al que complementó con entrevistas a informantes clave. Este trabajo se estructura en el análisis en tres ejes principales: primero, un examen de los antecedentes y el contexto



político-económico que motivó el reemplazo de *Potenciar Trabajo*; segundo, una descripción detallada de las características y cambios introducidos por *Volver al Trabajo*; y tercero, una evaluación crítica de su implementación inicial, centrada en la gestión, los convenios con empresas y gobiernos provinciales, de lo que surge una descripción de los que son los principios orientadores de este nuevo programa y de la política de empleo.

Principales características del Programa Volver al Trabajo

Los antecedentes

El programa Potenciar Trabajo, del que surge el Volver al Trabajo, tiene sus antecedentes en políticas y programas sociales previos orientados principalmente a la inclusión social y laboral de sectores en situación de vulnerabilidad social.

Se pueden identificar varias iniciativas que marcaron el camino hacia Potenciar Trabajo, como son el Programa Argentina Trabaja (2009), se centraba en la creación de cooperativas de trabajo, el Programa Ellas Hacen (2013), fue una extensión del Programa Argentina Trabaja, enfocado específicamente en mujeres jefas de hogar y el Programa Hacemos Futuro (2018), este programa buscaba ampliar la cobertura y los beneficios de los programas anteriores, incorporando componentes de formación y capacitación para mejorar las competencias laborales de los participantes.

Estos programas fueron la base sobre la cual se estructuró el programa Potenciar Trabajo que comenzó en 2020 y buscó integrar diferentes programas sociales bajo un único marco normativo y organizacional.

El programa Potenciar Trabajo fue una iniciativa que buscaba promover la inclusión social y laboral de trabajadores/as desocupados u ocupados en actividades de la economía popular, según distintas fuentes normativas.



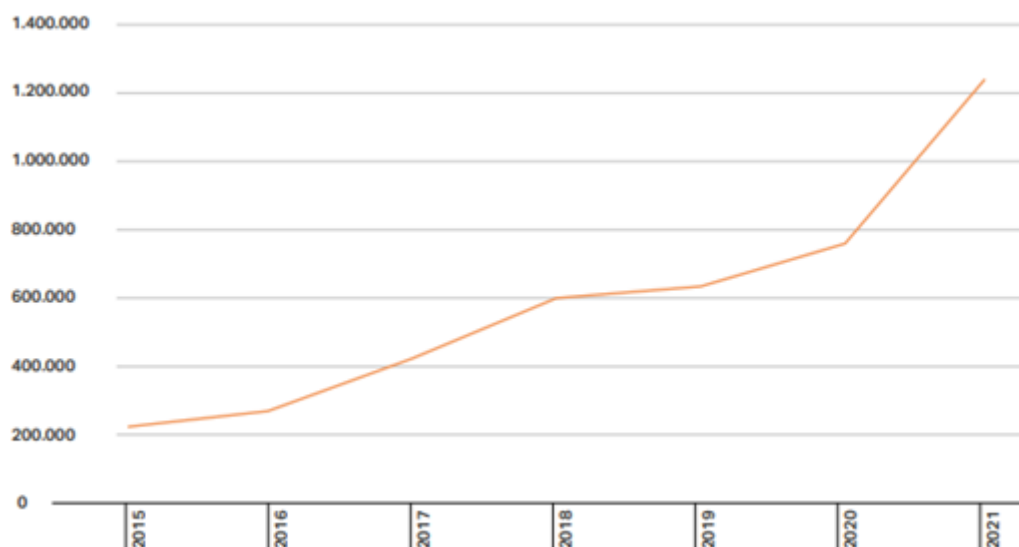
Los participantes del programa recibían un incentivo económico mensual a cambio de desarrollar actividades laborales en proyectos comunitarios, cooperativas y/o emprendimientos productivos.

Los proyectos comunitarios en ocasiones eran de prestaciones de servicios de cuidado, a menores o adultos mayores, en otras eran comedores comunitarios. Además, se hacía hincapié en la capacitación y formación para fortalecer las competencias laborales.

La cobertura poblacional del Potenciar Trabajo, e incluso los programas que le precedieron, fue creciendo sostenidamente según lo muestran los datos (Cuadro N° 1), esto se inició en la administración del Presidente Macri y continuó con la de Fernandez.

Esto se dio, a causa diversos factores, como el deterioro de la cuestión social, el reclamo a propósito de esa situación efectuado por las organizaciones sociales, la pandemia del COVID 19 y la incorporación de parte de estas organizaciones a la estructura del Ministerio de Desarrollo social, en la administración Fernandez.

Cuadro N° 1: Cantidad de participantes en los principales planes de cooperativas: Potenciar Trabajo, Salario Social Complementario, Hacemos Futuro, Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Programa de Empleo Comunitario



Elaboración: Schipani, Zarazaga y Forlino (2021)



Desde la perspectiva de la nueva administración el diagnóstico que da lugar al cambio del programa Potenciar Trabajo por el Volver al Trabajo se fundamenta, al menos, en tres causas.

La primera causa está asociada al incremento y permanencia de participantes en el Potenciar Trabajo. La estabilidad en el número de participantes a lo largo del desarrollo de Potenciar Trabajo, lejos de reflejar una gestión exitosa, demuestra la incapacidad para generar verdaderas oportunidades de desarrollo.²

Este aspecto, claramente, tiene también un correlato en términos presupuestarios, son cuantiosos los recursos asignados al programa, y su mecanismo de actualización está asociado al comportamiento del Salario Mínimo, Vital y Móvil, lo que a futuro compromete, con otros gastos, el déficit cero que la nueva administración asumió con un objetivo fundamental de su política económica. En este orden de cosas, el programa cuenta además con una baja tasa de salida. De acuerdo con la información relevada, de un total de 1.400.000 participantes del Plan Potenciar Trabajo, solo el 1.3% consiguió transitar hacia un empleo formal.³

La segunda causa se refiere a la inexistencia y/o tardía puesta en marcha de controles y cruces informativos vinculados a la asignación de los beneficios del programa, esto incluso en la gestión anterior fue motivo de acusaciones sobre la correcta focalización del programa en población con problemas de ingresos y empleo. Se dieron a conocer por ese entonces en medios de comunicación pero también en la justicia denuncias sobre participantes que viajaron al exterior⁴, registraban gastos en dólares⁵ o figuran como fallecidos y/o tenían más de una propiedad a su nombre⁶, entre otros motivos.

² Véase: [Cambios en el Plan Potenciar Trabajo: los beneficiarios se distribuirán en dos nuevos programas | Argentina.gob.ar](http://Argentina.gob.ar)

³ Ídem nota 1

⁴ Pueden verse: [Victoria Tolosa Paz anunció la suspensión del Potenciar Trabajo a 1163 personas que viajaron al exterior](#) y [Potenciar Trabajo: el Gobierno canceló más de 22.000 planes por viajes al exterior](#)

⁵ Ver [Potenciar Trabajo: los beneficiarios suspendidos por comprar dólares volverán a cobrar sus planes - El Cronista](#)

⁶ Ver [Casi 2.800 muertos cobran el plan Potenciar Trabajo y otros beneficiarios tienen más de dos propiedades - Infobae](#)



Esto contribuyó desprestigiar el programa en amplios sectores sociales, lo que permitió al nuevo gobierno avanzar con sus reformas

La tercera causa guarda relación con la centralidad asumida por las Organizaciones Sociales en la gestión del programa y acceso que esto supuso respecto de recursos sociales, políticos y económicos. Este protagonismo los puso en el centro de la escena política y supuso desde que integran las listas de candidatos de partidos políticos hasta que los denostan llamándolos *gerentes de la pobreza*, el dejarlos fuera de la gestión del nuevo programa daba por tierra esa centralidad.

Estos aspectos contribuyeron a desvalorizar otros logros del programa Potenciar Trabajo y, de esta manera, facilitaron su cierre por parte de la actual administración.

En la etapa final del gobierno anterior, y a través del Decreto 565/23 se había dispuesto el traspaso del Potenciar Trabajo de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social al de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, creando el Programa de Inclusión Laboral. Este traspaso suponía un nuevo abordaje, más orientado a la incorporación de sus participantes en las denominadas políticas activas de empleo, aunque, por un tema de tiempos (el decreto se firmó en noviembre de 2023), el mismo no llegó a concretizarse en nuevas acciones.

Ese traspaso junto a la fusión de aquellos ministerios en el de Capital Humano permitieron el fin del incipiente Programa de Inclusión Laboral y el surgimiento de los programas Volver al Trabajo y el Acompañamiento Social.

Los programas Volver al Trabajo y Acompañamiento Social

La puesta en marcha de los programas Volver al Trabajo y Acompañamiento Social, a través del decreto 198/2024, supone un cambio en los principios orientadores de la política social y de empleo.

Entre los principales cambios se destacan de los nuevos programas:



- **Población.**

Los nuevos programas surgen a partir de una valoración de los atributos sociodemográficos que se hace de los participantes del Potenciar Trabajo, lo que se suele denominar como segmentación de la población objetivo de un programa.

En este orden de cosas, y un primer análisis surge que existe un conjunto de trabajadores con menos de tres hijos y que tienen hasta 49 años que se integran al Volver al Trabajo, por la otra, quienes tienen cuatro o más hijos o más de 50 años se los transfiere al Acompañamiento Social.

En términos concretos, y desde la visión de la nueva administración, pareciera ser que existen trabajadores empleables y no empleables, ese es el criterio rector a partir del que se definen ambos programas. La incorporación de estos grupos en uno u otro programa no es optativa, se definió por normativa y se implementó a través de la división en dos de la nómina del Potenciar Trabajo

Este es un punto fundamental para entender la naturaleza del cambio que lleva a cabo la actual administración de gobierno, la empleabilidad de un trabajador. La empleabilidad se define únicamente respecto de la posibilidad que tiene un trabajador/as de emplearse en un empleo privado en una empresa. Hasta el cambio efectuado recientemente el Potenciar Trabajo, y cuando se instituyó el salario social complementario (Ley N° 27.345), este refería a la posibilidad de ocuparse en la economía popular, ampliando el concepto de trabajo y de empleo, de allí también la participación y el protagonismo de las organizaciones sociales.

Esta concepción, que no es nueva en la historia de las políticas sociales y de empleo en Argentina,⁷ tiene entonces más de una consecuencia, por una parte, que los participantes

⁷ Durante el año 2004 se dispuso a través del Decreto 1506/24 que los ministerios de Desarrollo Social y Trabajo “realicen una clasificación de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar de acuerdo a las condiciones de empleabilidad” Esto sentó las bases para la creación del Seguro de Capacitación y Empleo, en el Ministerio de Trabajo, y el Plan Familias (antecesor de la Asignación Universal por Hijo) en el de Desarrollo Social. Quizá la principal diferencia de aquella experiencia con la actual fue que en esa ocasión la opción de quienes se encontraban en el Programa Jefes de Hogar de ir a uno u otro programa la ejercían las personas y no se definió normativamente.



que quedan en el Volver al Trabajo, busquen ocuparse principalmente en empleos en relación de dependencia y/o en emprendimientos independientes y, por la otra, este tránsito al empleo no cuenta más con el acompañamiento de las organizaciones sociales.

Cuadro N° 2: Cantidad de personas participantes del Potenciar Trabajo traspadas a los nuevos programas⁸

Programa	Cantidad
Volver al Trabajo	1.012.357
Acompañamiento Social	260.911

- **Prestación dineraria.**

Durante el periodo en que existió el Potenciar Trabajo el monto de su prestación se actualizaba a medida que lo hacía el Salario Mínimo Vital y Móvil, en particular, su prestación era el cincuenta por ciento de dicho salario.

En la actualidad y a partir de la creación de los nuevos programas su monto quedó en \$78.000.-, cuando en realidad en mayo de 2025, por aquel criterio, debería estar en \$154.100.-, puesto que el SMVyM es de \$308.200.- lo que representa una pérdida de 97,5%.⁹

Habría que sumar además lo desactualizado que se encuentra el Salario Mínimo Vital y Móvil, se obtendría así un cuadro del verdadero deterioro de los ingresos de estos trabajadores/as y sus hogares

⁸ Datos surgidos de la Resolución Conjunta 1/2024 Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=398146>

⁹ Sobre el monto del SMVyM ver [Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil | Argentina.gob.ar](http://www.consejoempleo.gub.ar/)



Este desenganche del monto del SMVyM supone al menos dos cuestiones, por una parte, y en lo referido específicamente al programa, desvaloriza a medida que la inflación crece el reconocimiento (económico) que los participantes para llevar a cabo sus actividades, y por la otra, en el orden general se inscribe en la política de ajuste de la nueva administración en lo que refiere al denominado gasto social, que se complementa con las políticas pérdida de la capacidad del poder adquisitivo de jubilaciones y salarios.

- **Modelo de gestión.**

Dentro de las novedades, otra que se destaca es la de la eliminación de la participación organizaciones sociales en lo que respecta a la gestión directa de los nuevos programas. En el Potenciar Trabajo, estas llevaban a cabo varias actividades, sobre todo organizar, a partir de los recursos con los que contaban y las necesidades locales, las tareas que realizaban los participantes, también certificaban la asistencia, lo que les permitía solicitar la baja de participantes y su reemplazo por otros nuevos, aspecto que no estuvo libre de polémicas.¹⁰

La participación se propone ahora como directa y sin intermediarios, incluso se ha dado un lugar importante a la autogestión a través del Portal Empleo, plataforma informática creada en la gestión anterior cuyo propósito era hacer de soporte y complemento del trabajo de instituciones de formación profesional y Oficinas de Empleo Municipales.

Las organizaciones sociales además de contribuir de modo particular a la gestión de las actividades del programa son también -para gran parte de esta población- espacios de participación y manifestación de sus intereses personales y colectivos. En otras palabras, son posibilidad y expresión de formas y prácticas democráticas comunitarias, en muchas ocasiones, sólo a título ilustrativo se puede citar la experiencia realizada por estas organizaciones en la ciudad de Tandil, provincia de Buenos Aires.¹¹

¹⁰ En esta materia se puede consultar [La gestión de los planes sociales sigue en debate | El Gobierno busca prevenir "manejos indebidos" y suma el control de universidades | Página12](#); [Exclusivo: la trama oculta de cómo las organizaciones sociales se "autoauditan" | Perfil](#), entre otros tantos artículos periodísticos.

¹¹ Para saber más Villamayor, S. (2021) ["Tramas e intersecciones entre economía popular, economía social solidaria y economía feminista : la experiencia de las trabajadoras socio comunitarias del MTE en el barrio Villa Gaucho de Tandil"](#)



- **Nuevos motivos de cese en la participación en el programa.**

Hasta ahora nunca había existido dentro de los posibles motivos de baja de un programa social o de empleo alguna cuestión referida al comportamiento de sus participantes por fuera del programa. Esto es, su capacidad y derecho de expresarse social y políticamente en defensa de sus intereses individuales y/o colectivos, por caso, el poder reclamar mejoras en las condiciones de su participación en el programa o cuestión más generales de la vida social y política del país.

En este sentido el Volver al Trabajo abre, en consonancia con lo incluido la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos respecto de las protestas sindicales, la posibilidad de baja del programa por: a) impedir, estorbar o entorpecer el normal funcionamiento de los transportes por tierra, subterráneo, agua o aire o no permitir a terceros movilizarse libremente por la vía pública y b) incurrir en actos de violencia que importen la alteración del orden público, que hayan sido notificados de manera fehaciente por los organismos competentes.

Esto claramente cercena y coarta el derecho a la libre expresión consagrado en el artículo 14 de la Constitución argentina donde se garantiza la libertad de expresión, que incluye el derecho a manifestarse y expresar ideas libremente. De igual modo, va en desmedro del artículo 22 que protege el derecho de reunión pacífica y sin armas, lo cual es fundamental para la organización de manifestaciones y protestas.

Además, estas disposiciones vulneran el debido proceso administrativo, ya que no establecen mecanismos claros para que los participantes puedan defenderse ante acusaciones que podrían ser arbitrarias o discrecionales, como lo señaló el Juzgado Contencioso Administrativo Federal 11 al suspender cautelarmente su aplicación. Asimismo, la falta de definición precisa sobre qué organismos son considerados "competentes" para notificar actos de violencia o alteración del orden



público deja un margen de arbitrariedad que puede ser utilizado para excluir a participantes críticos o disidentes.¹²

Esta cuestión, al mismo tiempo, se vincula con el disciplinamiento de determinados sectores sociales que busca llevar a cabo la actual administración y que es retomada más adelante cuando se aborda la propuesta del Servicio Cívico en Valores.

- **Duración**

Los programas tienen, en principio y según lo dispuesto en sus normas de creación, una duración de 2 (dos) años. En un contexto signado por un creciente deterioro de los indicadores sociales, se agravaron los problemas de empleo y creció la pobreza, este plazo parece insuficiente para lograr la inclusión social y laboral de los participantes del programa

La gestión del Programa Volver al Trabajo

En este apartado, se revisan algunos de los principales aspectos que adquirió en su inicio la gestión del programa, esto es, desde febrero de 2024 hasta la actualidad.

Sobre el proceso de traspaso del Potenciar Trabajo al Volver al Trabajo y la inscripción en el Portal Empleo

El programa se creó en febrero de 2024 pero su inicio tuvo lugar en abril de ese año cuando se lo reglamentó, de allí en más comenzó el traspaso de los participantes del Programa Potenciar Trabajo al Volver al trabajo.

En lo que puede identificarse como una importante novedad en los antecedentes e historia de estos programas, el traspaso de un programa al otro no contó formalmente con la intervención de Organizaciones Sociales.

¹² Ver [Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular c/ E.N. - M. Capital Humano de la Nación s/ proceso de conocimiento](#)



En esta ocasión este se desarrolló de manera autogestionada a través del Portal Empleo de la Secretaria de Trabajo. Según la página argentina, el Portal Empleo es una plataforma pública y gratuita que permite conectar a todas las personas que necesiten encontrar un empleo, capacitarse o mejorar sus competencias laborales. Allí podrás registrarte y anotarte en programas de empleo y conocer sus prestaciones y beneficios ¹³

En apoyo a este traspaso se generaron distintos materiales audiovisuales como la Guía para la validación y el registro de datos¹⁴ en los que además de prometer que en el nuevo programa los participantes podrían acceder a capacitaciones se los orientaba en la carga de sobre su Perfil Laboral.

En el operativo de traspaso de un programa a otro, luego que los participantes generaban sus usuarios en el Portal Empleo podían ser asistidos en lo que respecta a completar su perfil laboral por las Oficinas de Empleo Municipales.¹⁵ Esta asistencia para los participantes era opcional, puesto que se destacaba que la validación y registro de datos era un trámite que podía hacerle personalmente de manera autogestiva.

Está estrategias de inclusión al programa busco individualizar el vínculo entre los participantes y la política pública evitando la participación y el protagonismo que hasta entonces tuvieron las organizaciones sociales, aunque éstas siguieron siendo en gran cantidad de territorios agentes centrales en tareas de apoyo y acompañamiento a los participantes. En muchos casos, las organizaciones sociales asistieron brindando el acceso a dispositivos y conexión a internet necesarios para completar la validación y el registro de datos.

Desde su inicio a mediados de abril y en solo 45 días de funcionamiento de la plataforma el 76% de los participantes han ingresado al portal y 636.748 ya se habían

¹³ Visitar [Preguntas frecuentes del Portal Empleo | Argentina.gob.ar](https://preguntas.frecuentes.del.portal.empleo.gob.ar) y el Portal Empleo se puede visitar en [Portal Empleo](https://portal.empleo.gob.ar)

¹⁴ Esta guía se puede ver en <https://portalempleo.gob.ar/Contenidos/Reproductor/instructivo-vat>

¹⁵ En el apartado Fuentes Consultadas se listan algunos de los tantos videos hechos por las Oficinas de Empleo Municipales brindando información sobre el proceso de incorporación del Volver al Trabajo.



inscrito¹⁶ Estos resultados fueron producto del interés de los participantes en seguir percibiendo el estipendio económico de \$78 mil, el funcionamiento de la plataforma.

Sobre las acciones y convenios de colaboración con empresas y gobiernos provinciales

Desde el Ministerio de Capital Humano, ámbito dentro del que se encuentra la Secretaria de Trabajo, se firmaron un conjunto de convenios con empresas y gobiernos provinciales con el propósito de generar acuerdos útiles para la implementación del programa.

En lo que respecta a las empresas, se celebraron acuerdos con YPF, Pan American Energy, Coca Cola, Rappi y Mercado libre, además de no encontrarse disponibles estos convenios, no se han informado sus avances o resultados concretos en términos de formación profesional o inserción laboral.

En lo que respecta a los anuncios y gacetillas de prensa gubernamentales, en las tres primeras empresas lo que facilitan estos convenios es apoyar la incorporación, a través de un subsidio al salario pagado por la Secretaria de Trabajo, en empleos registrados.¹⁷

En lo que respecta a Rappi en una entrevista otorgada por un gerente de la compañía se aclara se aclara que la empresa no contrata trabajadores y que su colaboración tiene que ver con capacitarlos para que sean repartidores y en paralelo los capacitamos en tecnología, tienen unas becas en escuelas digitales¹⁸

En ninguna de los sitios web de estas compañías existen menciones a cómo los participantes del Volver al Trabajo podrían sumarse a acciones de formación profesional u oportunidades laborales en las empresas. Esto sumado a lo general de los objetivos de la colaboración mejorar la empleabilidad de los participantes y a la

¹⁶ Para conocer más sobre este tema [Importante respuesta al Programa “Volver al Trabajo”: más de 600.000 inscritos en Portal Empleo en 45 días | Argentina.gob.ar](#)

¹⁷ Se puede consultar el anexo Fuentes documentales para conocer cada uno de estos

¹⁸ La entrevista puede verse en [Capital Humano y Rappi acuerdan la incorporación de beneficiarios de programas de empleo #DeAcáEnMás](#)



ausencia de información permite dudar de la efectividad de estos acuerdos en términos de la inserción laboral por esta vía de los participantes del programa.

Sucede algo similar con los acuerdos suscritos con los Gobiernos Provinciales, en este caso, solo se firmaron convenios con Misiones, Santa Fe, San Juan y Jujuy. En estos, hasta donde se anunció, no se comprometen acciones concretas ni recursos específicos.¹⁹

Sobre la inclusión de los participantes en prestaciones de formación profesional y empleo

La escasa información pública disponible de los programas de empleo, permite sostener que apenas una cantidad mínima de los participantes del Programa Volver al Trabajo accedieron a alguna prestación vinculada a la mejora de sus competencias laborales.

De la información surgida del apartado Programa de Empleo y Capacitación del Boletín de Estadísticas Laboral, elaborado por la Secretaria de Trabajo, surge que del total de 963.351.- participantes que estuvieron en el programa entre Enero y Agosto 2024 -en el mejor de los casos²⁰- 157.401.- participaron de acciones de Mejora de la empleabilidad y/o Inserción Laboral Asistida. Esto representa un 16,33%. ²¹

Dentro de la Mejora de la empleabilidad se brindan acciones de Formación Profesional, Acompañamiento Educativo, Talleres de Orientación Laboral y Certificación de Competencias. La Inserción Laboral Asistida se compone de acciones de apoyo a la Inserción Laboral Asalariada y/o Emprendimientos productivos individuales y asociativos.

En cualquier caso, los datos evidencian que a ni a 2 de cada 10 participantes del programa se les brindó alguna opción para mejorar sus competencias laborales.

¹⁹ Para conocer más de estos convenios se pueden visitar el anexo Fuentes documentales

²⁰ En este punto se sostiene que “en el mejor de casos” debido a que en los 157.401.- personas hay participantes de otros programas, principalmente del Programa Fomentar Empleo. No se puede desagregar la información por programa por eso se adoptó este número y cálculo a modo de aproximación, incluso cuando resulta ser más “bondadoso” respecto los logros obtenidos por el programa.

²¹ Ver Boletín de Estadísticas Laborales [Programas de empleo y capacitación | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/estadisticas-laborales)



Sobre el vínculo entre los programas de empleo y el Servicio Cívico

Hacia mediados de diciembre de 2024, un anuncio conjunto entre las autoridades responsables de Capital Humano y Seguridad informe de la firma de un acuerdo para la vuelta del Servicio Cívico Voluntario en Valores para jóvenes de 18 a 24 años participantes de los programas Volver al Trabajo y Fomentar Empleo.²²

El Servicio Cívico Voluntario en Valores fue creado en 2019 con el objetivo de brindar capacitación en valores democráticos y republicanos, fomento del compromiso personal y para con la comunidad, hábitos responsables, estímulo a la finalización del ciclo educativo obligatorio y la promoción del desarrollo de habilidades para el trabajo, culturales, de oficios y deportes. Estaba a cargo de la Gendarmería Nacional y dependía del Ministerio de Seguridad.²³ Ese mismo año, y cambio de gobierno mediante, fue derogado.²⁴

En este caso, la novedad refiere a vincular el Servicio Cívico con los programas de empleo, tratar a la población joven que no se encuentra ocupada ni estudiando, los denominados ni ni desde una perspectiva que busca disciplinarlos, antes de incluirlos social y laboralmente.²⁵

Los anuncios en esta materia fueron varios, también sus réplicas y el debate público en torno al Servicio Cívico.²⁶ Lo cierto, y más allá de la firma del acuerdo entre dependencias del gobierno nacional, es que aún no existe nada en concreto respecto de este tema.

²² Véase anuncio en [Detalles de la vuelta del Servicio Cívico: qué es, quiénes pueden anotarse, cuánto dura y cómo se implementará - Infobae](#)

²³ Véase Resolución 598/2019 <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=325181>

²⁴ Véase Resolución 1231/2019 <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333581>

²⁵ En este sentido las críticas a esta nueva edición del Servicio Cívico no se hicieron esperar, pueden verse al respecto: [Los organismos de DDHH contra el Servicio Cívico Voluntario | Página12](#) y [Servicio Cívico: el “ni ni” que es un problema mundial | Perfil](#), entre otros artículos.

²⁶ Entre otros artículos pueden verse: [Cuáles son los requisitos para ingresar al nuevo Servicio Cívico anunciado por Patricia Bullrich](#); [Cómo será el Servicio Cívico para jóvenes de entre 18 y 24 años que no estudien ni trabajen](#) y sobre el debate en torno al tema [Servicio Cívico: el polémico programa impulsado por Bullrich](#)



Palabras finales

El análisis de las características y de gestión del programa *Volver al Trabajo*, presentado en las secciones anteriores, permite formular varias interpretaciones respecto a los cambios y transformaciones que se están operando en los principios orientadores de la política de empleo en Argentina.

Estos cambios revelan tanto rupturas significativas como algunas continuidades en la relación entre los grupos de populares y las políticas públicas laborales.

En primer lugar, uno de los aspectos clave a destacar es el proceso de *individualización* y *descolectivización* del vínculo entre los participantes y el Estado, que se observa en el diseño e implementación del programa. Este fenómeno no es aislado, sino que se inscribe en un contexto más amplio de transformaciones sociales en nuestra sociedad. En este marco, el programa avanza en la creación de un vínculo más individualizado, donde los participantes deben inscribirse y validar sus datos en plataformas digitales como el *Portal Empleo*, lo que refuerza una lógica de relación directa entre individuo y Estado. Al mismo tiempo, se evidencia una *exclusión formal de las organizaciones sociales* en la gestión del programa, aunque, en la práctica, muchas de estas siguen desempeñando un rol importante a nivel territorial, ayudando a los participantes a acceder a oportunidades locales. Esta transformación en la gestión refleja una tendencia más amplia respecto de restringir los lazos colectivos y la representación política de amplios sectores de trabajadores, en general, pero también en la política de empleo. Esto y el concepto de empleabilidad, se alinean con la individualización de la responsabilidad sobre el empleo.

En segundo lugar, se puede observar un avance significativo en el *disciplinamiento* de los participantes, lo que se refleja en varias dimensiones. En primer lugar, se establecen restricciones claras para quienes participan en acciones de protesta o manifestaciones sociales y políticas, ya que podrían ser sancionados con la cesantía del programa. Además, se plantea la posibilidad, especialmente para los jóvenes, de su incorporación



al Servicio Cívico promovido por el Ministerio de Seguridad y aunque haya sido solamente en el plano discursivo marca una direccionalidad del lugar que se quiere otorgar a los sectores populares. Este enfoque sugiere que la política de empleo no solo se orienta a la inserción laboral, sino también a la construcción de una disciplina social que se alinea con los intereses y las expectativas del gobierno actual, la política de empleo aparece ahora como herramienta de sumisión de los sectores populares.

Finalmente, la falta de actualización en la prestación dineraria otorgada por el programa genera una vulnerabilidad adicional para los participantes, quienes quedan expuestos a condiciones de trabajo aún más precarias, en términos de ingresos y formalidad laboral. La escasa compensación económica afecta no solo su bienestar inmediato, sino también refuerza la tendencia a la *mercantilización* de los participantes como fuerza de trabajo, posicionándolos en una situación de mayor dependencia de su participación en el mercado laboral. (Danani, 2009).

En resumen, a partir de la implementación del programa *Volver al Trabajo*, se evidencia una reconfiguración de los principios orientadores de la política de empleo, en la que se destacan tres ejes fundamentales: la individualización y descolectivización de los vínculos laborales, el disciplinamiento de los participantes y su creciente mercantilización como fuerza de trabajo.

Estas transformaciones implican una profundización de las dinámicas de desigualdad y precarización laboral, lo que plantea desafíos importantes para el futuro de las políticas públicas en Argentina, especialmente en términos de equidad y justicia social.

Bibliografía

Avenburg, A., Park, L., Trombetta, M., Migliore, M., & Poy, S. (2024). *Lecciones aprendidas y desafíos actuales de los programas de empleo: Un análisis de Potenciar Trabajo en CABA*.

Colombo, C., Hernández, J., Kaplan, D., & Rucci, G. (2024). *Problemas estructurales del mercado laboral en Argentina*.

Coraggio, J. (2020). *Economía social y economía popular: Conceptos básicos* (Nro. 1). Contribuciones de Consejeros. Serie de Documentos. INAES

Danani, C. (2009): La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización en Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Chiara, M. y Di Virgilio, M. Buenos Aires: Prometeo



Davolos, P. (2024). Organización social y política social: El Potenciar Trabajo y los cuidados comunitarios. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, (15).

Recuperado de

<https://www.revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/2160>

Lobato, J. (2024). Derecho del trabajo y neoliberalismo(s). *Derecho y Ciencias Sociales*, 1, 191–214. ISSN 1852-2971. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Royo, L., & Carrasco, M. (2024). La protección social frente a un nuevo escenario en Argentina: Una mirada sobre las primeras medidas e iniciativas del gobierno de La Libertad Avanza. *Derecho y Ciencias Sociales*, 1, 191–214. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Savall, G. (2020). La economía popular, el salario social complementario y el clientelismo político. *Universidad Torcuato Di Tella*. Recuperado de

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11704>

Zuccaro, A. (2024). Cinco ideas sobre la asistencia social de las derechas políticas en Argentina (1955–2024). *Propuestas Críticas en Trabajo Social - Critical Proposals in Social Work*, 4(8), 149–171. <https://doi.org/10.5354/2735-6620.2024.74505>

Fuentes documentales

Diagnóstico

[Cambios en el Plan Potenciar Trabajo: los participantes se distribuirán en dos nuevos programas | Argentina.gob.ar](#)

Actualización de datos - Portal Empleo

[Importante respuesta al Programa Volver al Trabajo: más de 600.000 inscritos en Portal Empleo en 45 días | Argentina.gob.ar](#)

Convenios celebrados entre empresas y el Ministerio de Capital Humano

Rappi

[Capital Humano y Rappi acuerdan la incorporación de participantes de programas de empleo | Argentina.gob.ar](#)

Entrevista a empresa Rappi

[Capital Humano y Rappi acuerdan la incorporación de participantes de programas de empleo #DeAcáEnMás](#)

YPF

[YPF y Capital Humano acuerdan incorporación de 500 participantes del programa Volver al Trabajo | Argentina.gob.ar](#)

Coca Cola

[El Ministerio de Capital Humano y Coca Cola firmaron un convenio de cooperación para la mejora de competencias y habilidades laborales | Argentina.gob.ar](#)

Pan American Energy



[Pan American Energy y Capital Humano acuerdan incorporación de participantes del programa Volver al Trabajo | Argentina.gob.ar](#)

Mercado Libre

[Capital Humano y Mercado Libre firman un acuerdo para promover la inclusión laboral y la formación profesional](#)

Convenios celebrados entre Gobiernos Provinciales y el Ministerio de Capital Humano

Santa Fe

[Capital Humano acordó beneficios para titulares del programa Volver al Trabajo en Santa Fe | Argentina.gob.ar](#)

Misiones

[Capital Humano acordó beneficios para titulares del programa Volver al Trabajo en Misiones | Argentina.gob.ar](#)

San Juan

[Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaría de Trabajo y el Ministerio de Producción, Trabajo e Innovación de la provincia de San Juan | Argentina.gob.ar](#)

Jujuy

[El Ministerio de Capital Humano y el gobierno de Jujuy firmaron un convenio de cooperación para fortalecer las políticas de empleo | Argentina.gob.ar](#)

Pronunciamentos Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP)

[Juegan con la necesidad: la UTEP denuncia el recorte en los planes sociales | Tras la eliminación del Potenciar Trabajo | Página12](#)

[No hay ninguna perspectiva de generar empleo ni registrar al trabajo de la economía informal | La UTEP desmiente al Gobierno | Página12](#)

[Adiós a Potenciar Trabajo: críticas a los nuevos programas de capacitación](#)

Servicio Cívico

[Detalles de la vuelta del Servicio Cívico: qué es, quiénes pueden anotarse, cuánto dura y cómo se implementará - Infobae](#)

[Cuáles son los requisitos para ingresar al nuevo Servicio Cívico anunciado por Patricia Bullrich](#)

[Cómo será el Servicio Cívico para jóvenes de entre 18 y 24 años que no estudien ni trabajen](#)

Videos

Sobre el proceso de inscripción

[ACTUALIZACION DE DATOS VOLVER AL TRABAJO - YouTube](#)

[volver al trabajo paso a paso como registrarse o validar tus datos y como cargar el cv](#)

https://youtu.be/b96HnNCAELI?si=16Tv3RZTJDxbPp_Y

[Marcelo Hagg en AhoraLM](#)