

---

# Entre la proximidad y la distancia.

## Mutaciones contemporáneas del registro socio-asistencial y las interpelaciones hacia el Trabajo Social en Argentina

*Between proximity and distance.  
Contemporary mutations of the socio-assistance registry and the interpellations towards Social Work in Argentina*

Eliana Lijterman

Licenciada en Trabajo Social  
(Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina)

Magíster en Investigación en Ciencias Sociales  
(Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina)

Doctora en Ciencias Sociales  
(Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina)

Becaria post-doctoral CONICET  
(Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina).

Docente de grado y posgrado, Facultad de Ciencias Sociales  
(Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina)

Correo: [eliana.lijterman@gmail.com](mailto:eliana.lijterman@gmail.com)

---

Resumen

El artículo se propone contribuir a la reflexión sobre la relación entre las transformaciones contemporáneas de la política social en Argentina, en particular del registro socio-asistencial, y las prácticas profesionales en Trabajo Social. Bajo una aproximación exploratoria, sostenida en el análisis documental, ponemos en foco los tipos de acción social que surgen de tres tendencias simultáneas de cambio: la territorialización de la asistencia; su monetización y masificación; y la ampliación de la seguridad social. En este sentido, argumentamos que se han instalado dos lógicas diferenciadas de intervención socio-asistencial, en la proximidad y en la distancia, que convocan a la profesión de manera diferencial. El escrito caracteriza ambas lógicas, las demandas y exigencias hacia profesionales en Trabajo Social que ellas suponen, así como las controversias alrededor del par proximidad/distancia generadas en el proceso. Las conclusiones recuperan dichas discusiones para proponer un modo de conceptualización no esencialista y no excluyente de dicho par categorial.

Palabras clave

Asistencia social, Trabajo Social, Distancia, Proximidad.

Abstract

The article intends to contribute to the reflection on the relationship between the contemporary transformations of social policy in Argentina, particularly into the socio-assistance registry, and professional practices in Social Work. Under an exploratory approach, supported by documentary analysis, we focus on the types of social action that arise from three simultaneous trends of change in the field: the territorialization of assistance; its monetization and massification; and the expansion of social security. In this sense, we argue that two differentiated logics of socio-assistance intervention have been installed, in proximity and in distance, which summon the profession in a differential way. The writing characterizes those logics, the demands and demands towards professionals in Social Work, as well as the controversies around the proximity/distance pair generated in the process. The conclusions recover these discussions to propose a non-essentialist and non-exclusive mode of conceptualization of said categorical pair.

Keywords

Social assistance, Social Work, Distance, Proximity.

## Introducción

El siguiente escrito pretende contribuir a reflexionar sobre la relación entre las transformaciones contemporáneas de la política social nacional y las prácticas profesionales del Trabajo Social. Se trata de una relación profusamente abordada en el campo disciplinar, usualmente desde escenarios sectoriales y microsociales de intervención. Aquí, en cambio, nos interesa adoptar una mirada de mayor generalidad sobre las mutaciones de las políticas y de sus implicancias para la profesión, de la que no se registran demasiados antecedentes, razón por la cual la indagación tiene una impronta fuertemente exploratoria.

Refuerza el tono exploratorio el hecho de que busquemos ensayar un enfoque poco habitual para analizar la relación entre la profesión y la política social, que toma a esta última como *punto de mira*, en lugar de situarse en la acción profesional misma<sup>1</sup>. Partiendo de reconocer la condición determinante de la política social sobre las prácticas profesionales, escritos ya clásicos para la disciplina se esforzaron en visibilizar y conceptualizar aquellos procesos de “subdeterminación” de la intervención por parte de sus agentes, ya sea recuperando su condición de mediadores activos de las políticas (Aquín, 2009), identificando los espacios de poder en la gestión cotidiana (Grassi, 1989) o rescatando la construcción de capacidades profesionales socio-históricas (Guerra, 2004). Los debates de larga trayectoria sobre la autonomía relativa de la profesión se inscriben en este mismo punto de mira de la relación<sup>2</sup>. Invertir el lugar de observación entrañó la elaboración de nuevos interrogantes y de un esquema analítico para descubar los procesos de construcción de una cierta hegemonía disciplinar. En este orden, lo que se presenta aquí es un ejercicio en proceso.

La pregunta de la que partimos es por las maneras en las que un patrón histórico de política social modela un cierto repertorio de prácticas profesionales. Nuestra hipótesis analítica es que cada modelo de

---

1 Este modo de aproximación fue elaborado en el dictado de la asignatura Política Social en la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires, en estrecha colaboración con la Dra. Claudia Danani.

2 Entre ellos, ver: Faleiros, 2000; Yamamoto, 2003; Heler, 2004; Danani, 2006; Aquín et al. 2012.

política social convoca a la acción profesional de forma específica<sup>3</sup>. Ejerce hacia ella una serie de demandas según los *tipos esperados de acción* –por ejemplo: consejo, ayuda, promoción, educación, etc.–, que cobran forma en los procesos de hegemonización sobre las definiciones de los problemas sociales a atender (Grassi, 2003). Las demandas de acción involucran la exigencia de ciertas *competencias y saberes* de parte de los profesionales, en función de lo cual se generan formas de *reconocimiento* que explican los modos de inserción institucional. Claro que las demandas y las formas de reconocimiento pueden ser valoradas por el colectivo profesional, tanto como cuestionadas, confrontadas, rechazadas. La relación entre el Estado y las profesiones no es de determinación simple ni lineal; por el contrario, es de mutua constitución. El proceso, entonces, se ve atravesado por *controversias* que ocupan un lugar clave en este esquema, pues se refieren a las formas y fundamentos bajo los que los modelos de intervención social son legitimados o cuestionados.

Nos servimos de este esquema –demandas de acción; exigencias de competencias y saberes; modalidades de reconocimiento; y controversias– para indagar, de manera exploratoria, los modos en que las alteraciones contemporáneas de la política social interpelan nuestro campo disciplinar. En esta instancia preliminar, el análisis se sostiene en la recolección y sistematización de fuentes secundarias. El material reunido consiste en investigaciones sobre las mutaciones recientes de la política social nacional –algunas de ellas, propias– y otras que tematizan las modalidades de intervención asociadas a la seguridad social y la asistencia, cuya relación histórica, sostenemos, se encuentra en vías de reconfiguración<sup>4</sup>.

.....

3 El esquema analítico que se formaliza a continuación de inspira en la lectura de la investigación de Perelmiter (2011) sobre la dinámica interna del Ministerio de Desarrollo Social entre los años 2008 y 2011 y se nutre de numerosos aportes de los estudios sobre *expertise* y saberes estatales (Topalov, 2004; Morresi y Vommaro, 2011; Zimmermann y Plotkin, 2012).

4 Nuestro propio análisis de las alteraciones en curso de la histórica relación de oposición y complementariedad de la seguridad social y la asistencia se encuentra condensado en nuestras tesis Litjerman 2020, 2021. Otras elaboraciones a propósito de ello son Danani (2013), Grassi (2012), Hintze y Costa (2014), Arias (2019), entre otras. En cuanto al análisis de las modalidades de intervención en ambos sectores, seleccionamos investigaciones de tipo etnográfico cuyo foco de atención son las prácticas de los agentes y sus interacciones, como Perelmiter (2011), Aquín (2013), Rizzo (2021). Asimismo, se realizó una consulta

En primer lugar, buscaremos demostrar que, desde el tránsito al siglo XXI, se han consolidado tendencias de distinto signo en el campo de la política social nacional que han alterado los tipos clásicos de acción del registro socio-asistencial y, por ende, las demandas hacia los profesionales en Trabajo Social<sup>5</sup>. Estas tendencias son la territorialización de las intervenciones asistenciales, la simultánea masificación y monetarización de la asistencia, y, finalmente, la ampliación del sujeto típico de la seguridad social, en virtud de la expansión de su cobertura hacia sectores de la población por fuera del empleo clásico, tradicional soporte de la protección vehiculizada por dicho sector. Argumentamos que, en virtud de dichos procesos, se han instalado lógicas de intervención diferenciadas, asentadas unas en relaciones de proximidad y otras en la distancia, las cuales movilizan de manera heterogénea la acción profesional.

En segundo lugar, hipotetizamos que en el marco de estos procesos de profesionalización se han desplegado una serie de controversias alrededor del par proximidad/distancia, relevantes en la discusión sobre tipos de acción y demandas de reconocimiento profesional.

El orden del artículo es el siguiente. El primer apartado reconstruye las transformaciones contemporáneas de la política social argentina a través de las fuertes oscilaciones de ciclos políticos desde el tránsito al nuevo siglo. Los siguientes analizan las lógicas de intervención en la proximidad y en la distancia instaladas a partir de dichos procesos, tomando como referencia ciertos hitos en las transformaciones del campo. Estas secciones procuran particularizar las demandas y las formas de reconocimiento hacia la profesión según las modalidades y contenidos que aquellas lógicas adquirieron. Para finalizar, retomamos la dimensión controversial del proceso en las conclusiones.

.....  
sistemática de las publicaciones en revistas especializadas en Trabajo Social de las distintas unidades académicas del país, a las que se hará referencia a lo largo del texto. También nos hemos apoyado en documentos ministeriales para graficar los discursos oficiales como: materiales de divulgación de diferentes ministerios, entrevistas y escritos del propio funcionariado publicados en medios especializados.

5 En tanto dicho registro ha sido privilegiado en los procesos históricos de profesionalización.

## Transformaciones contemporáneas de la política social nacional. El registro socio-asistencial en mutación

Las transformaciones de la política social, experimentadas en Argentina durante el nuevo siglo, no han seguido un desarrollo lineal, pues sus orientaciones estuvieron signadas por alteraciones derivadas de los sucesivos *cambios de ciclo* a nivel político y gubernamental<sup>6</sup>. Sin embargo, a través de tales ciclos parecen haberse consolidado ciertas tendencias en las formas de organización de las políticas y en los dispositivos institucionales para materializar las protecciones. En efecto, la territorialización de la asistencia, su masificación y monetización, y la ampliación de la seguridad social recorren los diferentes sub-períodos, aunque la continuidad de estas tendencias se encuentre sometida a cambios de sentido de las políticas. El argumento que buscamos desarrollar es que la instalación de dichas tendencias alteraron las tradicionales lógicas de intervención del registro socio-asistencial. El recorrido que se realiza a continuación, aunque cronológico, no se ciñe estrictamente a las secuencias temporales, porque lo que nos interesa es poner de relieve la consolidación en el tiempo de las mencionadas tendencias de cambio.

El tránsito al siglo XXI coincide con el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal a escala regional y en Argentina en particular. Como parte de complejos procesos de crisis económica, política y social, se produjeron cuestionamientos de distinto alcance hacia las reformas sociales desplegadas durante la década de 1990, en particular de las llamadas estrategias de lucha contra la pobreza y su estilo gerencial de gestión (Lijterman, 2019). En ese clima, los organismos internacionales que las habían promovido produjeron una *autocrítica* por sus escasos impactos y difundieron una nueva plataforma de *redes mínimas de protección social*, basadas en transferencias condi-

.....

6 Nos referimos, en primer lugar, a la sucesión del ciclo de administraciones del kirchnerismo tras la crisis de 2001 y 2002: bajo las presidencias de Néstor Kirchner entre 2003 y 2007 y de Cristina Fernández de Kirchner en los períodos 2007-2011 y 2011- 2015. Luego, a la sucesión del gobierno presidido por Mauricio Macri por la Alianza Cambiemos, de centro-derecha, entre los años 2015 y 2019, período en el que se produjeron reversiones de las reformas desplegadas en el ciclo anterior, delimitando un cambio paradigmático (Beccaria et al., 2023). Finalmente, a la presidencia en curso de Alberto Fernández por el Frente de Todos, como nueva alianza unificadora de distintas expresiones que conviven en el Partido Justicialista.

cionadas de ingresos. En contraste con las recomendaciones previas de focalización, esta nueva programática reconocía la necesidad de masificar las coberturas sociales, atendiendo a la expansión de los procesos de empobrecimiento y a la emergencia de una figura crítica: los trabajadores pobres o *working poor*. Asimismo, se producía un desplazamiento en las propuestas de estos organismos desde los esquemas de contraprestación laboral de tipo *workfare* hacia transferencias con condicionalidades educativas y sanitarias, mientras se instalaba la monetización como recurso privilegiado de la asistencia.

Estas propuestas en circulación registraron cierto eco en nuestro país.<sup>7</sup> Sobre el final del gobierno de la Alianza<sup>8</sup>, se estudió implementar un *Ingreso de Desarrollo Humano* (IDH), un esquema de transferencias monetarias que contaba con el apoyo técnico y financiero del BID. Aunque llegó a implementarse, el programa rápidamente perdió gravitación frente a otras alternativas que adquirieron mayor visibilidad con la crisis de los años 2001 y 2002, acontecimiento que trastocó las coordenadas del debate público sobre las orientaciones posibles para el Estado. El giro producido en la discusión confrontó un supuesto organizador del IDH y, más ampliamente, de la programática internacional de las redes mínimas de protección. La idea de que el mercado laboral había asumido, de manera irreversible, una dinámica excluyente que imponía diagramar transferencias estables de dinero para las poblaciones afectadas, con condicionalidades promocionales para sostener la relación entre derechos y obligaciones ciudadanas (Lijterman, 2021). En contraposición a ese diagnóstico, la salida de la crisis rehabilitó la promesa de integración por el “empleo decente” regular, registrado y protegido, re-estructurando el mapa de políticas socio-laborales.

El *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* –en adelante, PJJHD–, puesto en marcha en 2002, es un enclave en esa transición. El progra-

---

7 En términos regionales, plasmaron en dos programas emblemáticos, cuyas experiencias recorrieron el debate especializado y político local: *Oportunidades* en México (año 1997) y *Bolsa Familia* en Brasil (año 2001) (Lijterman, 2021; Hornes, 2022).

8 La Alianza consistía en un frente de coalición entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO, que presidió el gobierno nacional entre los años 1999 y diciembre de 2001.

ma es irreductible al viejo *workfare* y a las redes mínimas de protección social. Sus filiaciones se inscriben más en las críticas locales hacia las estrategias de lucha contra la pobreza, que comprendieron alternativas de renta básica o ingreso ciudadano y propuestas de ampliación del seguro de desempleo<sup>9</sup>. Sin embargo, el carácter incondicional de estas iniciativas no se consideraba viable presupuestaria ni políticamente, lo que explica que se introdujera la exigencia de contraprestar laboralmente como vía de legitimación del programa y, sobre todo, de “autofocalización” del espectro de titulares (Lijterman, 2021). Con una cobertura social hasta entonces inédita para el país –de alrededor de 2 millones de titulares– el PJJHD constituyó un antecedente clave en el trayecto de masificación y monetización de las prestaciones asistenciales, que tendría continuidad en los años siguientes. Superado el pico de crisis, la reconversión del PJJHD derivó en un esquema de transferencias monetarias condicionadas más ajustado al formato promovido por organismos heterodoxos del sistema multilateral: el Plan *Familias*, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación –en adelante, MDS– desde el año 2004.

Simultáneamente es posible datar una tendencia en otra dirección, hacia el centramiento de la seguridad social como matriz de la protección social, la cual vertebró las políticas socio-laborales durante el kirchnerismo. En ese entonces, la expectativa de reconstituir el trabajo como vector de la integración social comprendió rehabilitar el sentido colectivo de la seguridad social bajo dos cursos de acción. Primero, con la restitución de elementos de su institucionalidad clásica, revirtiendo parcialmente la reforma neoliberal<sup>10</sup>. La intervención paradigmática en esta dirección fue la estatización del pilar de capitalización individual del sistema previsional y su unificación en base al régimen estatal de reparto. Otro curso de intervenciones se dirigió, en cambio, a *renovar* dicha institucionalidad, en función del reconocimiento de viejas y nuevas exclusiones forjadas en la precarización del trabajo. La nota característica de las modalidades de ampliación de la seguridad

9 Ampliamos la discusión de estas alternativas en Lijterman (2021).

10 Por ello, se han calificado las reformas previsionales de este ciclo como una “contra-reforma” (Danani y Hintze, 2010).

social que tuvieron lugar entre los años 2003 y 2015 fue la pretensión de *equiparar* la condición de derecho entre trabajadores formales e informales, unificando el sujeto de la protección (Grassi, 2016; Danani, 2017). La previsión social fue protagonista de este proceso, por los efectos extraordinarios de las *moratorias* implementadas en 2005 y 2014, pero la lógica descrita trascendió este componente. En 2009, la creación de la *Asignación Universal por Hijo* (en adelante, AUH) institucionalizó un pilar no contributivo en el régimen de Asignaciones Familiares en igualdad de condiciones con el contributivo, que se completó luego con la *Asignación Universal por Embarazo* (en adelante, AUE). Más tarde el *PROGRESAR* pretendería dar continuidad a esta tendencia, dirigiéndose a población joven.

La inscripción de las nuevas transferencias monetarias no contributivas en el sistema de seguridad social movilizó una institucionalización relativamente robusta. En este sentido, es posible pensar que durante la primera *larga década* del siglo XXI el proceso de monetización de la asistencia antes reseñado se articuló con la novedosa expansión de la seguridad social. De allí la expresión propuesta por Arias (2019) de “previsión de la asistencia”. De hecho, uno de los saldos institucionales del proceso fue el rol protagónico que adquirió la ANSES en el despliegue de transferencias monetarias muy diversas. En términos político-culturales, uno de los efectos registrados fue el cuestionamiento hacia el sentido de justicia rector de la distinción heredada entre poblaciones asistidas y poblaciones asegurables, a partir de la ampliación del concepto de trabajo y del descentramiento del principio contributivo (Lijterman, 2021). Precisamente, esta articulación entre transferencias monetarias y garantías de derecho fue un blanco de reforma durante el gobierno posterior, de la alianza Cambiemos, entre los años 2015 y 2019. Bajo la reposición de un espíritu contributivista estricto (Beccaria et al., 2023), las transferencias no contributivas fueron investidas de un estatuto inferior, residualizándose e individualizándose el contenido de la protección. De modo que la tendencia a la monetización de las políticas sociales persistió, pero ad-

quirió otro sentido<sup>11</sup>. Parte del futuro de la protección parece dirimirse en esa referida articulación, representando hoy un dilema abierto, pues las reformas operadas fueron revertidas solo parcialmente desde 2019, bajo el gobierno del Frente de Todos (*idem*).

De manera sincrónica a estos procesos, se desarrolló y alcanzó importante densidad una última tendencia que modeló el campo asistencial: la territorialización. La categoría hace referencia a un modo de organización de las intervenciones asistenciales que persigue su extensión y capilarización en el territorio nacional y la adaptación de su contenido según las particularidades de cada espacio local. Así, el territorio en sí mismo se constituye en objeto y horizonte de la intervención. Aunque el proceso registra antecedentes en la reforma neoliberal,<sup>12</sup> tras la crisis de 2001 y 2002 la estrategia de territorialización cambió su patrón. Los territorios se revelaron como un nudo crucial en los procesos de reconstitución de la legitimidad dañada del Estado nacional, pues en ellos se condensaban nuevas formas de politicidad popular (Svampa y Pereyra, 2003; Merklen, 2005) y poderes propios de los Estados locales. De esta manera, la territorialización, en este nuevo ciclo, apuntó a darle presencia local al Estado central (Perelmiter, 2012). A diferencia de la retórica neoliberal, en los años del kirchnerismo se planteó el objetivo de forjar un nuevo lazo entre las comunidades locales y el Estado nacional, bajo la idea de que su intervención podía ser promotora de organización popular. En definitiva, se trataba de diagramar de otro modo las relaciones territoriales, al cual hicieron referencia los discursos oficiales con la idea de recons-

11 En materia previsional, lo ilustra la *Pensión Universal para el Adulto Mayor*, sancionada en 2016, con un estatuto inferior al haber mínimo jubilatorio (ver Autor, 2018). Las modificaciones del PROGRESAR, que analizan Ayos et al. (2023) también pueden ser pensadas bajo este prisma. Por otro lado, mientras que la AUH ha logrado preservar sus garantías, su valor adquisitivo se ha deteriorado continuamente desde 2018 debido a los procesos inflacionarios (Danani et al, 2023).

12 En ese entonces, la retórica de la participación local alimentaba la revalorización de la comunidad, como crítica hacia los Estados de Bienestar elefantiásicos y presuntamente alejados de los intereses de la sociedad civil (Minteguiga, 2009). Esa crítica fue parte de las justificaciones de los procesos de descentralización de los Estados nacionales. Asimismo, la apelación al territorio fundamentó prácticas focalizadoras de programas sociales por zonas, barrios y comunidades “vulnerables”, bajo el supuesto de un espacio fragmentado y heterogéneo a intervenir (Ajos, 2012).

truir el tejido social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007 y 2010).

Este curso de acción modeló las acciones del Ministerio de Desarrollo Social, (en adelante, MDS) en materia de asistencia y de promoción socio-productiva. Uno de los primeros programas de impronta territorializada fue *Manos a la Obra*, puesto en marcha en 2004 para dar impulso a emprendimientos productivos locales. Las iniciativas de impulso a la economía social y comunitaria crecieron de forma continua hasta unificarse en el año 2009 en el Plan *Argentina Trabaja*, lo que implicó una apuesta institucional por profundizar este carril de intervenciones.<sup>13</sup> Conjuntamente, se desarrollaron prácticas de asistencia territorializada, a través de la reformulación de los procedimientos burocráticos habituales de las direcciones nacionales centralizadas, como en el caso de la de “Asistencia Crítica” del MDS –que creció de manera exponencial– y mediante programas específicos como el *Plan Abí*, creado en 2008. Éste canalizó el emplazamiento de Centros Integradores Comunitarios en territorios donde se identificaban “núcleos duros de pobreza”, que funcionaron como espacios de coordinación de programas nacionales de diferentes áreas sectoriales (Martínez Robles, 2018:102).

Las estrategias de territorialización registraron continuidad a través de los cambios de ciclo posteriores. Durante el macrismo un programa renombrado fue *El Estado en tu barrio*, entendido como una ventanilla única social directamente emplazada en los territorios, para acercar a la ciudadanía servicios estatales *sin intermediarios*<sup>14</sup>. A diferencia del *Plan Abí*, consistió en operativos territoriales móviles, itinerantes, y de corta duración. Como resulta evidente, la continuidad supuso significativos cambios en el sentido de las intervenciones. En esta línea, Arias (2021) propone la expresión de “territorialización desestatizante” para caracterizar las alteraciones producidas entre los

.....

13 Carril de acción que, cabe enfatizar, se articuló con el centramiento de la seguridad social. Por un lado, quienes se inscribían en los programas de promoción de la economía social y comunitaria fueron comprendidos por modalidades especiales de registro, como el monotributo social, que posibilitó el cómputo de aportes previsionales y el acceso a coberturas de salud. Y también fueron titulares de la AUH.

14 Expresión tomada del portal web del Estado en tu barrio, del GCBA: <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitad/elestadoentubarrio>

años 2015 y 2019. La expresión busca captar dos procesos simultáneos que afectaron a los programas de impulso a la economía social comunitaria: el crecimiento de los recursos gestionados en territorio con la simultánea reducción de la presencia del Estado central en las intervenciones. Junto con ello, se relevó el desplazamiento de las organizaciones sociales del rol de intermediación entre el Estado central y les titulares, pretendiendo una llegada directa e individualizada. Es el caso de la reconversión del Programa *Argentina Trabaja en Hacemos Futuro*, que significó la pérdida de gravitación tanto de las organizaciones como de la figura de la cooperativa, en función del nuevo requerimiento individual de contraprestar en actividades para la empleabilidad (Hopp y Lijterman, 2019). Un nuevo cambio de sentido sobrevino a partir de 2019 cuando el gobierno del Frente de Todos revirtió tales reformas, retomando el rol protagonista de las organizaciones en el Programa *Potenciar Trabajo*. No obstante, el lugar de las organizaciones territoriales en estas políticas continuó delimitando un asunto espinoso (Hopp y Lazarini, 2022), aún cuando ellas fueron un eslabón clave de la gestión de la pandemia (Perelmiter y Arcidiácono, 2022).

El recorrido realizado nos permite observar que, aún bajo mutaciones en sus contenidos a través de ciclos políticos de distinto signo, la territorialización y monetización de la asistencia y la ampliación de la seguridad social configuran tendencias persistentes en el tiempo. Persistencia que explica la consolidación de dos lógicas de intervención diferenciadas que surcan, desde entonces, el registro socio-asistencial: una sostenida en relaciones de proximidad entre agentes y sujetos de la asistencia; otra, en la “distancia”. Nos adentramos en ellas a continuación, procurando identificar los modos en que han convocado al Trabajo Social y las controversias suscitadas.

### La proximidad en la asistencia territorializada

Concretar la presencia del Estado central a nivel local y adaptar los contenidos de la asistencia a problemáticas entendidas como particulares, según los territorios en los que se emplazan, supone el establecimiento de relaciones de proximidad. Éstas requieren una infraestruc-

tura estatal particular, desde instituciones directamente emplazadas en los espacios locales, hasta la adecuación de los procedimientos burocráticos centralizados con el fin de promover y, sobre todo, de dar continuidad al flujo de intervenciones locales.

En los inicios de los años 2000, esta compleja infraestructura no estaba dada. No solo por la pérdida de capacidades estatales como efecto de los procesos de descentralización de la década de 1990, sino también por la histórica subsidiariedad del Estado central en el campo asistencial. Así lo explicaba una alta funcionaria de la Dirección de Asistencia Crítica del MDS, en una entrevista publicada en la revista *Debate Público*, en la que realizaba una retrospectiva de la reconversión de dicha dependencia desde 2003:

Al inicio se recibe un ministerio pensado para políticas nacionales focalizadas que tenían poco que ver con la llegada al territorio constante y cotidiana. Esta tarea se pensaba como responsabilidad única de las provincias y/o los municipios. El pensar un Estado Nacional que estuviera llegando al territorio en forma directa sin mediaciones, o sin mediaciones de los estados locales, hacía pensar que tenía que haber otras formas de administración de los recursos y de los circuitos burocrático-administrativos internos al Ministerio. Esto significa que si una organización se acercaba al ministerio con una demanda urgente por alimentos, basada en una situación de necesidad en el territorio, esos alimentos no pueden tardar seis meses hasta que se hace la licitación (...) Los alimentos eran para ya y tenían que estar los circuitos administrativos necesarios como para que, como mucho a la semana siguiente, se estuvieran distribuyendo esos alimentos, y eso reviste una enorme complejidad para quien no tiene la logística armada para llegar a todo el Estado Nacional (Barchetta, en García Godoy, 2016:154).

La distancia entre el Estado central y los sectores populares (Perelmiter, 2011) no se salda de una vez y para siempre. Por el contrario, según los términos en que la distancia sea problematizada, se perfilará el tipo de proximidad a construir en la acción asistencial y las demandas hacia los agentes profesionales a quienes se les confiará ese mandato. Como se observa en el extracto citado, y siguiendo además el análisis

de Perelmiter, el horizonte de proximidad durante los años del kirchnerismo comprendió la construcción de arraigo territorial del Estado central y la horizontalización del vínculo asistencial. Asistir de manera próxima suponía el desplazamiento geográfico, la personalización del diagnóstico y de la atención y una perspectiva de co-producción de la intervención que dotó de renovado protagonismo a los actores colectivos locales.<sup>15</sup> En base a estos contenidos, el alto funcionariado ministerial concibió la asistencia territorializada como una *artesanía social*, “desde lo pequeño a lo grande con todos los actores de la comunidad”, según expresaba la entonces ministra Alicia Kirchner (Ministerio de Desarrollo Social, 2007:34).

El Trabajo Social fue jerarquizado en el interior del MDS<sup>16</sup> porque el imaginario acerca de la profesión y de su devenir histórico encarnaba las destrezas asistenciales valoradas: disposición al territorio, compromiso social –no necesariamente partidario–, y capacidad afectiva para empatizar con los sujetos demandantes de asistencia. La conexión con la “experiencia vital de la pobreza” (Ministerio de Desarrollo Social, 2007:8) en el tratamiento personalizado y localizado se constituyó en una condición epistemológica para hacer emerger las singularidades de las problemáticas, indispensables de captar para una gestión adecuada de la pobreza. Trabajadoras sociales de la Dirección de Asistencia Crítica del MDS lo caracterizaban de este modo en un artículo construido a modo de bitácora de la intervención:

En esta concepción, el trabajo de asistencia social supone una apertura hacia situaciones diversas. Una diversidad que hace necesario adentrarse en relatos biográficos acotados, fragmentados y siempre significativos que “hacen” a la experiencia social de las familias con quienes trabajamos (...) Aparece, así, el requerimiento de establecer con la familia una proximidad (...) Esta lógica reconoce esa singularidad como un aspecto central en el momento de elaborar las líneas de acción, (...) traspasando la idea de llevar a cabo acciones estan-

.....

15 Estos rasgos del tipo de acción valorado oficialmente se expresan con nitidez en dos importantes documentos de divulgación del MDS (2007 y 2010).

16 El correlato institucional de dicha jerarquización fue el aumento en la proporción de trabajadores sociales entre el personal ministerial, el pase a planta (al menos interina) y jerarquización salarial.

darizadas. Tienen más lugar, con ello, las estrategias de intervención singulares, creativas, no atadas al recurso material (Fernández et al., 2015).

La valoración de saberes técnicos en conexión con ciertas destrezas políticas y afectivas compuso un perfil de agente profesional antagónico al del tecnócrata, figura prototípica del estilo de asistencia social gerencial dominante en los años noventa (Centeno, 1997; Grassi, 2003). La legitimidad de dicha figura yacía en el despliegue de un saber técnico desapegado de cualquier tipo de compromiso, político y afectivo, como condición de una esperada neutralidad de la acción. Neutralidad en la que se depositaba la efectividad de la política y el logro de una distribución equitativa. La crítica realizada en los años kirchneristas a los nombrados –en tono polémico– como “expertos de escritorio”<sup>17</sup> develaba lo ficcional de la pretendida sustracción de la técnica respecto de la política. La nueva destreza asistencial valorada, parafraseando a Perelmiter (2011), exigía articular esos universos en una figura mixta que retomase del militante su compromiso, del voluntario su afectividad y del técnico su saber.

No concebimos nuestra tarea eludiendo lo territorial, porque hay realidades distintas y las respuestas también tienen que ser diversas. No queremos ser técnicos, profesionales o funcionarios buenos pero híbridos. Nadie opera en el vacío porque hacerse cargo implica exigencias concretas y no eludir responsabilidades; queremos ser buenos militantes sociales (...) Tenemos un compromiso social (...) sin neutralidades valorativas (Alicia Kircher, en MDS, 2007:10).

Las demandas hacia la profesión y los consecuentes modos de reconocimiento no estuvieron abstraídos de controversias. Analizando

.....

17 En los textos de divulgación del MDS el “escritorio” es el lugar de emplazamiento de aquella *expertise* tecnocrática y del despliegue de los programas focalizados “enlatados”, recomendados por organismos internacionales. En la polémica establecida con la asistencia gerencial, el territorio confrontaba con el escritorio: “Este trabajo de abordaje en el territorio es caminar por las avenidas de la Patria. O uno se queda detrás del escritorio o realmente se sale a caminar el país para estar con la gente. Esta segunda opción es lo que ha elegido nuestro presidente de la Nación, para su gestión con sus funcionarios. Esa es nuestra función, este es nuestro lugar. Caminar, recorrer, sentir, para darle respuesta a la gente” (MDS, 2010:305).

los debates internos del MDS sobre las alternativas para orientar la acción asistencial, Perelmiter (2011) encuentra una dicotomía forjada entre la proximidad y la distancia. La proximidad fue cuestionada por su inadecuada escala: el trabajo personalizado de las situaciones de pobreza contrastaba con su extensión masiva, que por esta vía parecía inabarcable. La crítica presentaba la opción ministerial por personalizar la asistencia como una rémora del viejo “caso por caso”, cuyo riesgo era el particularismo. El horizonte era, entonces, una asistencia “a distancia”, entendiendo por ella marcos generales rectores de la política social y de alcance masivo. Por excelencia, el derecho social, es decir, la vía en curso en aquellos años de ampliar la seguridad social. Así se alumbraban otros tipos de acción posibles sometidos a criterios generales de actuación, antes que a juicios elaborados de acuerdo al diagnóstico de problemáticas singulares.

Estas posiciones fueron contestadas con defensas de la proximidad, sostenidas en un cuestionamiento del universalismo que destacó sus riesgos de uniformización del heterogéneo fenómeno de la pobreza. Bajo esta perspectiva, el tratamiento igualitario de las intervenciones a distancia podía devenir en un tratamiento *indiferenciado*, portador de una *visión monetarista y cuantitativa de la pobreza*, reductora de su compleja experiencia social (MDS, 2010:48). Tratar la pobreza únicamente a través de la transferencia a distancia de ingresos impedía ver las “muchas caras” del fenómeno, “imprescindibles de considerar a la hora de diseñar políticas sociales” (MDS, 2010:49). La proximidad cobraba sentido bajo una concepción interesada por el “desarrollo y cualificación de los problemas sociales” (MDS, 2010:49), frente a lo cual la distancia era semantizada como desafección.<sup>18</sup>

En los años siguientes puede constatararse la productividad de esta dicotomía, pues los nuevos discursos oficiales retomaron la crítica a aquel estilo de asistencia próxima de los años kirchneristas. Pero solo lo hicieron parcialmente: ensalzando el riesgo de discrecionalidad, la proximidad deseable se presentó en términos de una “llegada directa” del Estado, capaz de prescindir de intermediaciones territoriales

.....

18 Se profundiza el análisis de estas discusiones en Lijterman (2020).

protagonizadas por organizaciones comunitarias (Paura, Zibecchi y Delgado, 2021; Martínez Robles, 2022). De este modo, se produjeron alteraciones en los modelos de gestión. Por ejemplo, la implementación del programa *Hacemos Futuro* pasó a incorporar a la ANSES como instancia de centralización y control de la información de los titulares a través de mecanismos burocráticos impersonales (Hopp y Lijterman, 2019).<sup>19</sup> También se expandió la bancarización individual de cada titular. Por su parte, una vez anulado el *Plan Abí*, el *Estado en tu barrio* limitó las interacciones territoriales a una corta duración y a una modalidad itinerante y cambió el perfil de los referentes territoriales elegidos como interlocutores, priorizando organizaciones del tercer sector y religiosas. En relación con los debates del ciclo precedente, estas reformulaciones no encarnaban la distancia valorada por quienes confrontaban con la proximidad en clave de “universalismo”, sino más bien de impersonalidad burocrática.<sup>20</sup> Esto da cuenta de los sentidos cambiantes de este par y de la necesidad de considerarlos en la red de sentidos que precisan y materializan su significado concreto en un modelo de política social.

### La distancia en las acciones de aseguramiento

La AUH constituye un hito en la cronología de las transformaciones de la política social, pues introdujo una disrupción en la tendencia hacia la masificación y monetarización de las intervenciones asistenciales, al inscribirlas en la seguridad social. Institucionalmente, ello se expresó en la migración de quienes contaban con el Plan Familias

.....

19 La nueva ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley, anunciaba en sus redes sociales en estos términos las innovaciones producidas: “Eliminamos intermediarios: los beneficios se transfieren directamente al Banco Nación y se cobran con tarjeta de débito. Uno de los principales objetivos del programa es la transparencia, por eso implementamos una línea telefónica de atención de consultas y denuncias por posibles irregularidades. Se recibieron 3.345 denuncias y se iniciaron cien penales por irregularidades” (publicado en Twitter el 6/12/2019 en el perfil personal de la ministra).

20 Así lo expresaba Stanley al anunciar el inicio de *Hacemos Futuro* y el nuevo rol de la ANSES: “buscamos entender qué necesita cada persona y trabajar para cada una de ellas. Empezamos en noviembre en las oficinas de ANSES de todo el país con la actualización de datos, conociendo a cada persona: qué hacen, cuál es su nivel de educación, en que se han capacitado, en qué se quieren capacitar, y en qué quieren trabajar el día de mañana”. Extraído de: <https://www.diariojornada.com.ar/206986/internacional/anuncian-el-nuevo-plan-social-hacemos-futuro>

—en adelante, PF—, gestionado por el MDS, hacia la nueva asignación, dependiente de la ANSES. Entonces la cobertura se masificó: mientras que el PF comprendía menos de medio millón de familias titulares,<sup>21</sup> en su primer mes de implementación, en noviembre de 2009, la AUH ya registraba 3,3 millones de receptores, cifra que ascendió a los 4,4 millones en 2021 (ANSES, 2021). La AUH es un ejemplo paradigmático de la intervención social a distancia, no solo por el salto que implicó en las tendencias de monetarización de las políticas sociales, sino también por la inscripción de “su ámbito de gestión, modalidad de tramitación y derecho otorgado dentro del ámbito de la seguridad social” (*ibídem*:18). Derecho que es tan colectivo, como general e impersonal. Nuestro análisis parte desde aquí para comprender el sentido de distancia implicado, el tipo de acción social modelado y las demandas hacia el Trabajo Social como profesión. Luego, hipotetizaremos sobre otras modulaciones de la distancia en las intervenciones.

Para el caso de la AUH, la distancia es la lógica que adquirió la implementación y el ejercicio de un nuevo derecho regular, instituido en el Régimen de Asignaciones Familiares para integrar a quienes trabajasen y viviesen por fuera del empleo típico. Resuena aquel sentido de la distancia analizado en el apartado anterior, como crítica hacia la asistencia próxima territorializada: en tanto marco general, derivado de un derecho a la protección social. Las justificaciones de la AUH remitieron a discusiones muy diferentes de aquellas que motorizaron las intervenciones territorializadas. Estas se anudaban en el interrogante sobre la vigencia de los derechos del trabajo y de la “solidaridad contributiva” “en momentos de estrechez y mayor fragmentación” del mercado laboral (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2011:47). En esta clave, la persistencia de las situaciones de pobreza fue explicada en conexión con los pisos todavía elevados de informalidad y con la consecuente ausencia de seguridad social para ese espectro de trabajadores. Renovar la institucionalidad clásica de la seguridad social, a fin de extenderla hacia el conjunto de trabajado-

.....

21 Para el año 2007, el MDS informaba que el PF registraba 454.372 familias titulares (Campos, Faur, Pautassi, 2007).

res informales, podía ser un medio para revitalizar el rol del trabajo como vector de derechos y obligaciones en la sociedad (Ministerio de Desarrollo Social, 2007, 2010, 2015). Intervenciones como la AUH, por ende, no se fundamentaron en la identificación de problemáticas singulares, sino en el reconocimiento de riesgos comunes y generales que afectan a un colectivo de trabajadores, cuya legitimidad como sujeto de protección se disputó durante la implementación de la política. Sobre la base de hechos relativos y particulares, el derecho social interpone normas generales y universales (Donzelot, 2007), cuya aplicación, por ende, es impersonal.

Bajo esta impronta, la gestión de la AUH se encuentra fuertemente burocratizada, sostenida en la institucionalidad de la ANSES. Tanto la solicitud como el sostenimiento del beneficio consiste, principalmente, en presentaciones administrativas y en cargas de información en el sistema informático del organismo (Rizzo, 2021). La información debe actualizarse con cierta periodicidad, ya que debe dar cuenta del cumplimiento anual de las condicionalidades sanitarias y educativas de niños y jóvenes y de variaciones significativas de la situación familiar. En base a la información declarada, los agentes públicos constatan su ajuste a las pautas de acceso y de continuidad fijadas normativamente. Así, ser titular de la AUH no requiere del establecimiento de relaciones de proximidad para demostrar situaciones particulares. Las operatorias se realizan “a distancia”. De hecho, desde su creación, la AUH ha sumado mecanismos virtuales que posibilitaron que la presentación administrativa se realice prescindiendo de la presencialidad. Cabe decirlo, la digitalización precedió a la pandemia de COVID-19.

¿En qué consiste la distancia implicada en este modelo de gestión? En primer lugar, entraña la baja intensidad de las relaciones cara a cara existentes entre solicitantes/titulares y agentes públicos (Rizzo, 2021). No se requiere sortear pruebas o *tests* para determinar el merecimiento; además, una vez otorgado, el beneficio no está bajo la amenaza permanente de perderse.<sup>22</sup> De manera que no hace falta –ni tampoco

.....

22 Como diversos análisis han señalado, aunque los requerimientos educativos y sanitarios condicionen la continuidad de la transferencia, no son concebidas ni tampoco se aplican como *tests* hacia los beneficiarios (Danani, 2013; Straschnoy, 2015).

es posible— “poner el cuerpo” (Rizzo, 2021:131). En segundo lugar, la distancia también se da respecto de los territorios, porque la gestión en sí misma no requiere de intermediarios sociales —organizaciones, movimientos— entre el Estado y los sujetos de la prestación. Tercero, las destrezas demandadas hacia los agentes públicos responsables de la intervención son, sobre todo, de tipo burocrático- administrativo. La gestión no requiere la presencia sostenida de sujetos profesionalizados en lo social, con competencias y saberes específicos en dicho campo de especialización, ni para realizar diagnósticos sobre las condiciones de necesidad, ni para determinar modalidades de atención en el tiempo. La aplicación práctica del derecho a la AUH, requiere comprobaciones administrativas antes que intervenciones profesionalizadas, pues las necesidades y el método para satisfacerlas ya se encuentran objetivados en la norma (Topalov, 2004). Estos elementos configuran una acción relativamente automatizada, que se basa en un vínculo impersonal entre agentes burocráticos y sujetos de la intervención, lo cual se refuerza por la bancarización del beneficio. Este automatismo e impersonalidad se encuentran connotados por la certidumbre y la estabilidad que, institucionalmente, busca imprimirse a la transferencia monetaria (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2014: 111).<sup>23</sup>

¿Qué sucede, entonces, con las demandas profesionales para este tipo de acción? Los rasgos del modelo de gestión “a distancia”, antes descritos, explican que las demandas hacia el Trabajo Social no hayan sido nítidas, a diferencia de la asistencia territorializada que convocó expresamente a la profesión. Al revisar la producción disciplinar a propósito de la AUH se refuerza esta hipótesis, pues se registran escasas reflexiones respecto de la inscripción institucional del Trabajo Social en su gestión, mientras que los análisis generales acerca de la política son más frecuentes.<sup>24</sup> Dicho de otro modo, siendo la AUH ob-

.....

23 Es inevitable hacer una referencia, aunque sea somera, al contexto actual: la gravedad de los procesos inflacionarios somete al poder adquisitivo de las prestaciones a un deterioro tal que, probablemente, pueda afectar el sentido de la regularidad y previsibilidad del derecho.

24 Lo afirmado se deriva del relevamiento intensivo de revistas nacionales especializadas en Trabajo Social, las cuales permiten mapear de manera actualizada la producción a propósito de la AUH desde la disciplina. Las revistas contempladas fueron: *ConCiencia Social* (de la Carrera de Trabajo Social de la

jeto de profuso tratamiento disciplinar, no es desde lo interventivo que se la ha interrogado; lo cual indica, desde nuestra perspectiva, que ésta no constituye un marco destacado de inscripción profesional. Sumado a ello, en dicha producción, los desafíos enunciados por y para el Trabajo Social, en relación con la política, son colocados en el nivel de la construcción de su legitimidad en tanto derecho; y el lugar para esta tarea se encuentra en otras instituciones locales en las que la profesión se emplazaría.<sup>25</sup>

Dicho esto, siguiendo nuestro esquema de análisis, registramos una controversia respecto de la distancia implicada, que modela la débil conexión con el campo disciplinar del Trabajo Social. La controversia es a propósito del acceso al derecho. El modelo de gestión típico de la seguridad social presupone lo que Topalov califica como “sujeto de la administración” (2004:61): se dirige hacia categorías de población, definidas conceptualmente por ciertos vectores, que permiten clasificar grupos e individuos reales, sin ser idénticas a estos. A propósito de la AUH, ciertos análisis críticos señalaron la imposibilidad de presuponer tal identidad. Por ejemplo, en los primeros años de implementación, se relevó que la falta de documento de identidad, o las demoras en su tramitación, constituían importantes obstáculos de acceso para quienes estaban, normativamente, en condiciones de contar con la asignación (Pautassi et al, 2013). Otros elementos fueron añadiéndose a la distancia entre el sujeto presupuesto por la administración y los grupos reales, como el conocimiento de la norma, las capacidades de movilización para la tramitación, las destrezas tecnológicas, entre otras (Aquin et al, 2013). Para que la AUH funcione a distancia,

.....  
Universidad Nacional de Córdoba), Escenarios (de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata), Cátedra Paralela (Carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario) y Debate Público (de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires).

25 El análisis de Nora Aquin, que enfoca el espacio de gestión cotidiana de la política, es ilustrativo al respecto. Los hallazgos de sus investigaciones dan cuenta de una “valoración negativa del carácter universal de la prestación” por parte de las titulares, que daría cuenta de la “interiorización de los discursos políticos y mediáticos que denigran el programa porque ‘atenta contra la cultura del trabajo’ (2013:73). Asimismo, las pesquisas identificaron sentimientos de humillación frente a la circulación del estigma en instituciones públicas y bancarias responsables de la operatoria. En consecuencia, uno de los principales desafíos para la profesión se encuentra en lo que la autora concibe como “trabajo de reconocimiento”, teniendo menor acceso a incidir en la dimensión distributiva de la práctica.

además se requieren ciertas condiciones institucionales, no solo de la ANSES como organismo ejecutor, sino también de los sectores de salud y educación, de cuya oferta de servicios depende el cumplimiento efectivo de las condicionalidades. El modelo de gestión parece haber acogido parcialmente estas críticas, formuladas desde una proximidad con el universo de titulares reales y potenciales.

En consecuencia, se institucionalizaron progresivamente estrategias de aproximación territorial, dirigidas a captar demanda y a remover obstáculos de acceso. Primero, tuvo lugar una estrategia sostenida para incrementar la presencia local de la ANSES. Sus oficinas, distribuidas en todo el territorio nacional, se incrementaron en un 140% entre 2006 y 2015 (Hintze y Danani, 2019). En 2011 se inauguró la Dirección de Desarrollo Territorial, con la misión de recoger demanda de manera directa en los territorios identificados como más vulnerables (Mossier y Curcio, 2019). Se sumó a ello la multiplicación de las Unidades de Atención Móvil (en adelante, UDAM), que promovieron la presencia itinerante del organismo a través de operativos territoriales, hoy instalados en la dinámica de la ANSES. Su funcionamiento depende de una red de relaciones con instituciones locales, públicas y de la sociedad civil, que realizan tareas de difusión y mediatizan demandas de la población (Rizzo, 2021). Además los operativos involucran un fuerte trabajo de coordinación inter-estatal, pues en ellos se da tratamiento a obstáculos de acceso vinculados con los servicios públicos provistos por otros sectores.<sup>26</sup> Finalmente, podemos agregar las coordinaciones informales generadas entre referentes y oficinas de la ANSES con equipos asistenciales de diversas instituciones, como las educativas y sanitarias. Todo ello da cuenta de que la distancia no es absoluta y que no hace un juego de suma cero con la proximidad.

Para concluir el análisis, nos interesa retomar la experiencia más reciente del *Ingreso Familiar de Emergencia* (en adelante, IFE) a fin

.....

26 Con un modelo similar al de los operativos, funcionó de manera estable el Programa Integradores en el conurbano bonaerense, con el fin de descomprimir la atención en las unidades de la ANSES, desbordadas ante la implementación de la AUH. Sus tareas eran la de difusión, asesoramiento y tenían autorización para realizar trámites vinculados al registro de condicionalidades y la actualización de información; y los modos de hacerlo era con recorridas “puerta a puerta” en distintos barrios y en actividades en instituciones y organizaciones de la sociedad civil (ANSES, 2012:18).

de aproximarnos a otras modalidades y contenidos de la distancia en las transferencias monetarias definidas como parte del sistema de seguridad social<sup>27</sup> y gestionadas por la ANSES. La política registró tres ediciones durante el año 2020, con la finalidad de brindar un complemento de ingresos al segmento del mundo del trabajo de mayor vulnerabilidad frente a las medidas de aislamiento, por su inscripción en actividades informales o precarias. En la coyuntura pandémica, el IFE coronó las tendencias examinadas de monetarización y masificación de las protecciones: promovió una cobertura sin precedentes, alcanzando 8,9 millones de titulares; lo que motorizó, a su vez, un salto en los procesos de bancarización (D'Alesandro, 2021); y, finalmente, su gestión estuvo completamente digitalizada (Arcidiácono y Perelmiter, 2022). A su vez, como indicamos, estableció a la seguridad social como referente de sentido. Sin embargo, entre estas continuidades generales, hallamos sentidos divergentes de la distancia a los analizados para el caso de la AUH.

El IFE presentó ciertas particularidades en su diseño como política que nos interesan para reflexionar acerca de los sentidos de la distancia forjados en su gestión. El decreto de su creación estableció que su población destinataria comprendía personas desocupadas, con trabajo informal, en el servicio doméstico, o monotributistas de bajos ingresos. A diferencia de otras prestaciones de la seguridad social, la transferencia monetaria tomó a los hogares como destinatarios y no a las personas. Esto quiere decir que a un hogar declarado le correspondía solo un beneficio, con independencia de la cantidad de integrantes; y, también, que la presencia de algún integrante con trabajo formal o seguro de desempleo implicaba una incompatibilidad, que excluía al hogar *in toto*. Dichas incompatibilidades fueron relevantes en el alcance de la política: se estima que fueron el principal motivo de no otorgamiento, viéndose rechazadas un 34% del total de postulaciones (Arcidiácono y Gamallo, 2020).<sup>28</sup>

.....

27 El decreto N.º 310/2020 definió al IFE como un “nuevo instrumento del Sistema de Seguridad Social argentino”.

28 En base a un informe de la ANSES, Arcidiácono y Gamallo (2020) precisan que, entre las solicitudes rechazadas, un 43,6% se debió a que quien solicitó la prestación o algún miembro del grupo familiar regis-

El significativo volumen de rechazos advierte un punto relevante para nuestro análisis: la gestión a la distancia no deviene, *a priori*, en una relación automatizada entre el Estado y la ciudadanía. El esquema de autofocalización que asumió el IFE delegó en sus potenciales titulares el conocimiento de las reglas de acceso, lo que en un contexto de aislamiento y sin contar con estrategias formalizadas de aproximación, derivó en una espera angustiosa para quienes demandaban asistencia y en situaciones de incertidumbre (Dettano y Cena, 2021). Tampoco se previeron canales de reclamo ni la duración del beneficio (Lijterman y Minteguiaga, 2023). De manera que la impersonalidad burocrática, cuando no está respaldada en la amplitud y regularidad de un derecho a la protección, puede amplificar la inseguridad.

Cuando el IFE se puso en marcha, la ANSES aún no había sido declarada como actividad esencial y por ende no realizaba atención presencial. En este contexto, las estrategias planificadas de aproximación fueron limitadas. Adquirieron mayor protagonismo numerosas mediaciones sociales informales, que sostuvieron a los solicitantes en descifrar requisitos de acceso al programa, hacerse de recursos digitales y completar las presentaciones virtuales, y tras el otorgamiento, concretar el pago a través del sistema bancario (Arcidiácono y Perelmiter, 2022; Heredia, 2023). Operadores sociales heterogéneos (agentes públicos de diversos organismos, referentes territoriales, de organismos del tercer sector) fueron cruciales en la superación de las barreras de acceso, materiales y cognitivas, de una gestión totalmente virtualizada. El IFE puso sobre la mesa, nuevamente, las distancias existentes entre las categorías poblacionales estadísticas y administrativas y los grupos sociales reales. Así como también un nuevo déficit de la institucionalidad pública en materia de la información disponible sobre los mismos, vital para planificar estrategias de captación de la demanda, allí donde no es posible presuponer automatismo alguno en la relación Estado- ciudadanía.

.....  
traba ingresos provenientes de empleos formales u otras categorías de monotributo a las establecidas por normativa. Mientras que un 15,5% se explica por registrarse en el grupo familiar ingresos provenientes de beneficios previsionales.

## Conclusiones

¿Cómo interpelan las transformaciones contemporáneas de la política social a las prácticas profesionales en Trabajo Social? Partimos de esta pregunta para examinar, de manera exploratoria, las demandas y los modos de reconocimiento hacia la disciplina que se forjan en las intervenciones sociales, a partir de una serie de tendencias de cambio de la política social que, en las últimas décadas, alteraron el registro socio-asistencial. Registro que, históricamente, ha sido matriz de profesionalización del Trabajo Social.

El escrito se detuvo, en primer lugar, en la identificación y caracterización de tales tendencias, siguiendo ciertos hitos de su emergencia y consolidación. Nos referimos a la territorialización de la asistencia; su monetarización y masificación; y a la ampliación de la seguridad social. La reconstrucción puso de relieve su continuidad en el tiempo, a través de los diferentes ciclos políticos que se han sucedido desde el tránsito al nuevo siglo, y también advirtió los cambios de orientación y de sentido producidos en esta trayectoria. En relación con ello, señalamos la instalación de dos lógicas de intervención social de distinto signo: una basada en relaciones de proximidad entre profesionales y sujetos de la asistencia; y otra de gestión a la distancia. La “distancia”, habitualmente asociada con el derecho social y por ende con el empleo y las poblaciones trabajadoras, parece haber llegado para quedarse a un campo que le era ajeno, el de la asistencia a las poblaciones vulnerables. Probablemente, esa nueva inscripción produzca nuevos sentidos de la distancia, por un lado, y altere también las prácticas asistenciales.

En relación con ello, cabe volver a resaltar aquí un punto dilemático en el derrotero de estas tendencias y de las intervenciones que ellas implican. Si durante los años del kirchnerismo los procesos de monetarización de la asistencia se habían intersecado con los de expansión del aseguramiento; desde 2015, la articulación entre transferencias monetarias y garantías de derecho es objeto de polémica. Se trata de una clave ineludible para pensar las reconversiones de los sentidos y contenidos de la lógica de intervención a la distancia.

El análisis detenido de ambas lógicas, nos permitió caracterizar los tipos de acción involucrados en cada caso y las demandas ejercidas ha-

cia la profesión. En este sentido, mientras que la asistencia territorializada convocó expresamente a la profesión, la intervención a distancia no parece delimitar un espacio recurrente de inserción del Trabajo Social. El análisis procuró poner en foco la dimensión controversial de este proceso. En el encuentro de las lógicas de la proximidad y la distancia en el registro socio-asistencial, las discusiones sobre las formas deseables de acción social activaron cierta dicotomía entre ambas. Registramos detractores de la proximidad y defensores de la distancia, que destacaron la necesidad de adoptar marcos generales para intervenir sobre una pobreza masiva. Al mismo tiempo, se realizaron cuestionamientos hacia la distancia desde una lógica de la proximidad, que destacaron las pre-condiciones de aquella y pusieron de relieve el problema de la accesibilidad a los derechos. El escrito, claro está, no agota esos debates, antes bien abre la reflexión sobre estas categorías, que los anudan. Quisiéramos, en estas líneas finales, aportar claves de lectura sobre este par categorial.

Como sugiere Bessin (2011), la proximidad y la distancia son categorías moralmente semantizadas: mientras que la primera se asocia a la protección cercana, al ámbito privado, al presente y lo inmediato; la segunda suele inscribirse en la lógica del aseguramiento a partir del empleo, en el ámbito público y referirse al tiempo regular y al largo plazo. No obstante, la intersección de la distancia y la proximidad como lógicas de lo socio-asistencial desestabiliza esta frontera moral forjada entre ellas. En ocasiones, según los contenidos que asuma, la distancia también puede ser el medio para establecer protecciones de excepción, mecanismos de control despersonalizados y decisiones administrativas inapelables, cuyo efecto es la exclusión antes que la igualdad. Entonces, la ambivalencia entre protección y coerción no parece ser exclusiva de las lógicas de intervención cercanas. Del mismo modo, hemos analizado que en la intersección con derechos regulares, las estrategias de aproximación y personalización pueden resultar igualadoras cuando existen obstáculos de acceso.

De manera que resultaría más productivo para el análisis y la reflexión, considerar que ambas lógicas materializan, de distinto modo, una presencia social. Pero ninguna encarna contenidos *en esencia*. La proximidad y la distancia son, por definición, categorías que refieren

a una relación en el tiempo y en el espacio, por ende, sus contenidos difieren según la forma en que dicha relación se defina en distintos modelos de política social. ¿Se enfatizará la proximidad/distancia social, espacial, temporal? ¿Entre qué lugares, agentes, instituciones se ejercen formas de distanciamiento o de aproximación? No es posible tratar la distancia y la proximidad como lógicas de intervención considerando estos términos en abstracto. Es preciso reconstruir la red de sentidos que los especifica y que les da contenido concreto en una práctica. En esta dirección, poner en discusión esta lógica implica disputar los contenidos que se les asigna, antes que oponerlas con prescindencia de ellos.

En consecuencia, también parece tener mayor productividad pensar la proximidad y la distancia como un par no excluyente en el diagnóstico de intervenciones y la elaboración de alternativas. En efecto, al desplazar la dicotomía emergen interrogantes complejos y urgentes: ¿puede existir sociedad sin este tipo de protección cercana?, ¿en qué circunstancias una ayuda personalizada –por ende diferenciada- puede resultar igualadora?, ¿de qué clase deberían ser las garantías que la respalden, que la invistan de certidumbre y establezcan, a su vez, el derecho a ausentarse de las relaciones de proximidad? De este modo, la proximidad podría ser recuperada e interpelada como la lógica de satisfacción de ciertas necesidades, no de poblaciones carecientes, sino de todes, según circunstancias surgidas de la interdependencia.

## Referencias bibliográficas

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2021). La Asignación Universal por Hijo/a para la Protección Social desde un enfoque de derechos. Edición especial a 12 años de su creación. *Serie Estudios de la Seguridad Social*. Observatorio de la Seguridad Social.

ANSES (2012) *Revista Argentinos y la Seguridad Social*, a. 1, n° 7.

Aquin, Nora (2013). Intervención social, distribución y reconocimiento en el post-neoliberalismo. *Debate Público*, 3(5), 65-76.

Aquin, Nora (2009). Trabajo Social en la institucionalidad de las políticas públicas. Comprender los límites, potenciar las posibilidades. En: N. Aquin, R. Caro (org.)

*Políticas Públicas, derechos y Trabajo Social en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Aquin, Nora, Baudino, Silvina, Griffa, Flavia (2013). Asignación Universal por Hijo: ¿nuevos desafíos para el Trabajo Social? *IX Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional "Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea"*. Facultad de Trabajo Social, La Plata, Argentina.

Aquin, Nora, Custo, Esther, Torres, Exequiel (2012). El problema de la autonomía en Trabajo Social. *Plaza Pública*, 5(8), 304-320.

Arcidiácono, Pilar y Perelmiter, Luisina (2022) Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19. *Estudios Sociales del Estado*, 7(13), 181- 217.

Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2020). "Ingreso Familiar de Emergencia: Respuesta inmediata y debates futuros". En: J. Bohoslavsky (Ed.) *Covid-19 y derechos humanos: La pandemia de la desigualdad*. Buenos Aires: Biblos.

Arias, Ana (2021). Registro propio. Organizaciones sociales, acumulación política y disputa sobre la estatalidad (2015-2019). *Revista ConCienciaSocial*, 5(9), 11-23.

Arias, Ana (2019). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial. *Revista ConCienciaSocial*, 4 (2), 30-44.

Ayos, Emilio (2012) Lo social, lo comunitario y lo individual en las estrategias de prevención social del delito en Argentina (2003-2008). *OBETS Revista de Ciencias Sociales*, 7(1), 31-60.

Ayos, Emilio, Jack, Tatiana, y López, Guadalupe (2023). Jóvenes, políticas sociales y pandemia: las políticas asistenciales en el contexto de emergencia sanitaria por COVID-19 en Argentina (2020- 2021). *Papeles de Trabajo*, (44).

Barchetta, Judith (2016). Política social y abordaje territorial: una experiencia de referencia para el trabajo social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Entrevista realizada por Bárbara García Godoy. *Revista Debate Público*, 6(11), 153-160.

Beccaria, Alejandra, Danani, Claudia, Hintze, Susana, Rottenschweiler, Sergio (2023). "Cuando la excepción es la norma. Cambios estructurales y coyunturales en la seguridad social argentina, 2015- 2021". En: C. Danani y S. Hintze (comp.) *Protecciones y Desprotecciones IV*. Los Polvorines: UNGS.

Bessin, Marc (2011). "La presence sociale aupres des personnes en dicultes: enjeux temporels et sexes". *Colloque Parcours de vie et intervention sociale: l'impense du genre*. Institut de Recherche Interdisciplinaire sur les enjeux Sociaux, Paris, Francia.

Campos, Luis, Faur, Eleonor y Pautassi, Laura. (2007). *Programa familias por la inclusión social Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires: CELS.

Centeno, Miguel Ángel (1997) Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, 37(146), 215-240.

Danani, Claudia (2017). “La capacidad de protección de la seguridad social en Argentina en el nivel nacional: instrumentos de políticas entre 2002 y 2015 y desafíos futuros”. En: L. Cortes da Costa, L. y A. Del Valle (Orgs.) *A seguridade social no Brasil e na Argentina: Os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais* (211-244). Guarapuava, Brasil: Unicentro.

Danani, Claudia (2013) El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2),145-169.

Danani, Claudia (2006) Politización: ¿autonomía para el Trabajo Social? Un intento de reconstruir el panorama latinoamericano. *Katalysis*, 9(2), 189-199.

Danani, Claudia y Hintze, Susana. (2010). Reformas y contra- reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo. *Reflexión Política*, 12(24), 18-29.

Dettano, Andrea y Cena, Rebeca (2021) Políticas Sociales en contexto de pandemia: dimensiones de la incertidumbre acerca del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina. *Sphera Publica*, I(21), 137-158.

Donzelot, Jacques (2007) *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.

D’Alessandro, Mercedes (2022). *Ingreso Familiar de Emergencia. Una política a contrarreloj*. Buenos Aires: FUNDAR.

Faleiros, Vicente (2000) “La cuestión de la metodología en servicio social: reproducirse y representarse”. En: E. Borgianni y C. Montaña (Comp.) *Metodología en servicio social. Hoy en debate*. Brasil: Cortez Editora.

Grassi, Estela (2016). Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003-2015. *Revista Diálogos*, 17, 129- 163.

Grassi, Estela (2012) La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *Revista E-I@tina*, 10(39), 5-33.

Grassi, Estela (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.

Grassi, Estela (1989). *La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Hvmánitas.

Guerra, Yolanda (2004). Instrumentalidad del proceso de trabajo y servicio social. XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social “La cuestión Social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana”. San José, Costa Rica.

Heler, Mario (2004). Sentido y direccionalidad: proyectos éticos-políticos en Trabajo Social. La producción del conocimiento en el Trabajo Social y la conquista de autonomía. *Escenarios*, (8), 6-16.

Heredia, Mariana (2023) Tramitar la urgencia. El IFE y el ATP como sostén de las unidades domésticas y productivas en la pandemia. *La sociedad argentina en la postpandemia*. Buenos Aires: CLACSO.

Hintze, Susana y Danani, Claudia (2019). La seguridad social argentina a nivel territorial. En: C. Danani y S. Hintze (coord.) *Protecciones y Desprotecciones III*. Los Polvorines: UNGS.

Hintze y Costa (2014). “Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación”. En: C. Danani, y S. Hintze (Coord). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en Argentina*. Los Polvorines: UNGS.

Hopp, Malena y Lijterman, Eliana (2019) Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal. *Revista Katálysis*, 22, 66-79.

Hopp, Malena y Lazarini, Valeria (2022) ¿Economías transformadoras o transformar la economía?: El reconocimiento de la economía popular como actor económico, social y político. *Tekoporá*, 4(2), 56-74.

Hornes, Martín (2022). La monetarización de las políticas sociales argentinas. *Revista Sudamericana*, (12), 98-125.

Iamamoto, Marilda (2003). *El servicio social en la contemporaneidad. Trabajo y formación profesional*. Brasil: Cortez Editora

Lijterman, Eliana y Minteguiaga, Analía (2023) La capacidad estatal de protección social durante la pandemia en Argentina: heredades e innovaciones. *Estudios Del Trabajo*, (65).

Lijterman, Eliana (2021). *Del “fin” a los futuros del trabajo. Imaginaciones políticas y problematizaciones de la (in)formalidad laboral en Argentina en un nuevo ciclo de reforma (2002- 2015)*. Buenos Aires, Teseo Press.

Lijterman, Eliana (2020). *Saberes técnicos y políticas sociales*. Buenos Aires: Teseo Press.

Lijterman, Eliana (2019). Controversias sobre la protección social en el sistema multilateral en los albores del siglo XXI. Una aproximación desde los saberes sobre la pobreza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 45-76.

Martinez Robles, Claudia (2018). Transformaciones del gobierno de la comunidad en Argentina. *Delito y Sociedad*, 27(45), 117-137.

Martinez Robles, Claudia (2022) Las territorialidades de la pobreza en la Argentina contemporánea: reorientaciones en las intervenciones socio-asistenciales abordaje local, en Argentina (2008 - 2019). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 7(14), 729-751.

- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Gorla.
- Minteguiaga, Analía (2009) *Lo público de la educación pública. La reforma educativa de los noventa en Argentina*. México DF: FLACSO.
- Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (2012). *Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2007). *La bisagra. Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires.
- MDS (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Buenos Aires.
- MDS (2015). *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI*. Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2011) *Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Periodo 2003 – 2010*. Buenos Aires.
- MTEySS (2014). *Protección y Seguridad Social en Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 (ENAPROSS)*. Buenos Aires.
- Mossier, Verónica y Curcio, Javier (2019). El caso de la provincia de Buenos Aires. En: C. Danani, y S. Hintze (Coord). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Paura, Vilma, Zibecchi, Carla, Delgado, Sofía (2022). Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. *Revista ConCienciaSocial*, 5(10), 27- 47.
- Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013). *AUH. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL- UNICEF.
- Perelmiter, Luisina (2011). Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal en Argentina (2003- 2008). En: S. Morresi y G. Vommaro (comp). *Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Perelmiter, Luisina, (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos*, 30(89), 431-458.
- Rizzo, Nadia (2021). *Tener la asignación. Las tramas de apropiación colectiva de una política social*. Buenos Aires: Teseo.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Straschnoy, Mora (2015) ¿Para qué y por qué se implementan las condicionalidades en la política social argentina? *Debate Público*, (9), 127-140.

Topalov, Christian. (2004) De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En: C. Danani (comp.): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.

Zimmermann, E. y Plotkin, B. (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.

Recibido: 26/07/2023

Aceptado: 29/11/2023