Año 7
Número 7
Verano 2021

# Revista de Políticas Sociales

# TRABAJO SOCIAL Y POLÍTICAS SOCIALES EN TIEMPOS DE COVID-19

# El COVID-19 como oportunidad para repensar la asistencia: un municipio de la provincia de Buenos Aires

*Dra. Belén Aenlle*

Docente de Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales (UNM)

baenlle@yahoo.com.ar

## Introducción

El COVID-19 y el aislamiento preventivo y obligatorio se manifestaron como una situación inédita, situación que rápida y fuertemente permitió visibilizar las extremas desigualdades sociales ya existentes en la Argentina. Desde disímiles y contrapuestas líneas político-ideológicas y académicas se plantearon debates en torno a los impactos que la pandemia podrá tener o no, tanto a nivel individual como social. Consideramos que la visibilización de las desigualdades no necesariamente implica ni problematizaciones, ni respuestas, y que incluso las respuestas y/o las no respuestas pueden convalidar e incrementar dichas desigualdades. Sin embargo, este contexto se nos presenta como oportunidad para profundizar los debates sobre qué Estado y qué políticas públicas y sociales queremos construir.

Apenas decretado el aislamiento, la problemática alimentaria de muchas familias se agudizó, pudiendo hablar de emergencia alimentaria. Emergencia que comprendemos, como plantea Arias (2020), en un doble sentido, como aquello que es urgente de intervención y/o como lo que permite visualizar una situación preexistente que parece salir a la luz. Así salió más nítidamente a la luz esa preexistente emergencia alimentaria, pero no de la misma manera las características y lógicas de la política social.

A nivel territorial, la emergencia también visibilizó algo históricamente presente: lo alimentario asistencial como espacio poroso, de tensiones, encuentros, desencuentros, y en no pocas ocasiones, de mimetizaciones entre el Estado y la "sociedad civil" y/o las organizaciones sociales y religiosas.

En este trabajo, abordamos el análisis de las políticas de asistencia, y especialmente de las de asistencia alimentaria, en un municipio de la provincia de Buenos Aires de aproximadamente 45000 habitantes, analizando también las relaciones del Estado municipal y de las organizaciones sociales en el campo de la asistencia alimentaria. Entonces nos preguntamos ¿cómo responden las políticas asistenciales a la problemática alimentaria en lo territorial y cómo se manifiestan las relaciones entre el Estado local y las organizaciones sociales y/o actores de la sociedad civil, a partir de la asistencia alimentaria en el contexto de pandemia y aislamiento? Buscamos contribuir, desde este estudio de caso, a la construcción de consensos en relación a la asistencia como derecho y a la institucionalidad que esto requiere.

Investigamos la temática desde la perspectiva cualitativa y desde la tradición de estudios de casos (Neiman y Quaranta, 2007). Desempeñarnos profesionalmente en el municipio y participar de una organización de la ciudad nos permitió el acercamiento al campo, y paralelamente, atravesó nuestra mirada sobre la temática abordada. Trabajamos, durante la cuarentena, con fuentes primarias, observaciones participantes en reuniones municipales, diálogos informales con referentes de organizaciones sociales y religiosas, entrevistas breves a empleados y funcionarios municipales, como así también a funcionarios del área educativa; y con fuentes secundarias, informes municipales, noticias periodísticas y publicaciones en redes sociales.

## Asistencia alimentaria y fragmentación de la política social

La Secretaría de Desarrollo Social (SDS) es una de las secretarías de mayor estructura del municipio analizado. Si bien la actual gestión

cumple su segundo período de gobierno[1], a partir de diciembre de 2019 reestructuró esta Secretaría, actualmente los programas y proyectos asistenciales alimentarios dependen de la Dirección de Políticas Socio Comunitarias (DPSC), y ésta de la Sub Secretaría de Derechos Humanos.

La DPSC implementa cuatro programas, todos ellos alimentarios, y el equipo conformado por diez Trabajadoras Sociales realiza también otras intervenciones asistenciales no alimentarias relacionadas siempre a demandas[2], informes o "seguimientos" solicitados por otras instituciones o áreas del Estado. Dos de estos programas alimentarios son provinciales y dos municipales: el programa "Más Vida" (tarjeta bancaria para la compra de alimentos) y el programa "Un vaso de leche por día" (entrega de leche de forma directa), del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires (MDC); y los programas municipales "Visa Vale Social" y "Servicio Alimentario Transitorio" (SAT), el primero también consiste en una tarjeta para la compra de alimentos y el segundo en la entrega directa de "un bolsón" de alimentos secos y de artículos de limpieza. Podemos observar que algunos de estos programas llevan muchos años implementándose (el "Más Vida", por ejemplo, es de 1994), y tienden a permanecer pese a los cambios de modelos de Estado y de gestiones gubernamentales (Aenlle, 2020).

El municipio cuenta también con tres escuelas y un Jardín Maternal (Escuelas públicas de gestión privada), las tres escuelas son de jornada completa y tienen comedor, en dos de ellas las familias pagan ese servicio y en la tercera depende del Servicio Alimentario Escolar. Asimismo, el Jardín Maternal recibe becas "Unidad de Desarrollo Infantil", ambos programas del MDC.

Si bien en la ciudad existen numerosas organizaciones sociales; éstas, en general, cuentan con escaso número de participantes y tienen poca presencia territorial: Rotary, talleres protegidos, sociedades barriales, peñas de clubes deportivos, etc. Además del municipio y de los comedores escolares, son los comedores comunitarios y las Cáritas parroquiales otros actores abocados a la asistencia alimentaria. En 2018 dadas las problemáticas socio económicas nacionales y sus manifestaciones en la ciudad, uno de los bloques de concejales presentó un proyecto de ordenanza para que el gobierno municipal decretara la emergencia alimentaria y posibilitará recursos a los comedores comunitarios. La reglamentación de la misma quedó supeditada a la realización de un relevamiento de comedores, relevamiento que el Observatorio Social Legislativo de la ciudad realizó a mediados de 2019. El informe[3] mostró que los comedores se habían duplicado entre 2016 y 2018, los más antiguos llevados adelante por organizaciones religiosas y los más recientes por agrupaciones políticas partidarias.

A partir del aislamiento preventivo y obligatorio la asistencia alimentaria se reforzó y diversos actores, tanto estales como sociales, multiplicaron sus acciones y/o intervenciones.

Desde la DPSC se mantuvieron los mismos programas, extendiéndose la cobertura del SAT, los "bolsones" dejaron de ser retirados por las familias del depósito municipal y Defensa Civil los entregó en los domicilios. Las Trabajadoras Sociales de la Dirección dejaron de ir a los barrios y atendieron telefónicamente, las familias debieron de comunicarse semanalmente para informar si continuaban necesitando que les fuera entregado "el bolsón". La Escuela Municipal 3 y el Jardín Maternal, a los que ya hicimos referencia, continuaron ofreciendo los alimentos correspondientes a los almuerzos escolares mediante dos entregas mensuales. Diferentes áreas de la SDS concentraron su trabajo en esta asistencia y específicamente en la asistencia alimentaria. Así, los Centros Vespertinos (CV) y el programa provincial de Responsabilidad Social Compartida Envión (Envión) dependientes de otra dirección de la Secretaría, también comenzaron a entregar alimentos: los CV procurando a las familias alimentos secos para meriendas y el Envión entregando además de alimentos secos comida elaborada.

Los alimentos de los comedores de las escuelas públicas al principio de la cuarentena se llevaban a los domicilios de los alumnos y en fases siguientes las familias comenzaron a retirarlos de los establecimientos educativos. Después de tres meses de aislamiento los funcionarios del sistema educativo comenzaron a coordinar con el municipio las fechas de entrega para que éstas no se superpusieran.

1. Partido local, identificado con las actuales gestiones del gobierno provincial y nacional.

2. Las problemáticas no son identificadas por las Trabajadoras Sociales, sino que los ciudadanos por distintas vías presentan su problemática y solicitan determinados bienes.

3. Informe no publicado.

A los programas alimentarios o entregas mediadas por las instituciones del Estado municipal se deben sumar la tarjeta Alimentar (si se recibe esta se deja de percibir el "Más Vida"), y aunque no específicamente alimentarios, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), entre otros programas. Así, un grupo familiar que cumple con determinadas condicionalidades puede acceder simultáneamente a: la AUH, el IFE, la "Visa Vale Social" (o la tarjeta Alimentar), la tarjeta con la que se cobra la beca del Envión, ir a retirar alimentos a un Centro Vespertino, recibir y/o retirar alimentos en diferentes escuelas[4] (incluso en Institutos de Educación Superior), recibir los "refuerzos" del SAT, recibir alimentos cocinados del Envión, etc.

Sin embargo, la accesibilidad a la asistencia, muchas veces, depende de lo que se puede poner en juego o de las estrategias que se pueden desarrollar para esto y también de las voluntades, significaciones y prácticas de los agentes de la Política Social (Aenlle, 2020), de la "burocracia plebeya" (Perelmiter, 2016), la "burocracias de a pie" (Arcidiacono, 2017), el "Estado corpóreo" (Filardo y Merklen, 2019) y/o la "burocracia de la calle o de ventanilla" (Auyero,2013). Igualmente, pudiendo acceder a todos los programas, no necesariamente estos grupos familiares logran cubrir sus necesidades básicas en general, ni las alimentarias en particular. Las características diferenciales de las políticas no contributivas, como la AUH o el IFE, se diluyen en la convivencia y simultaneidad con programas y acciones de asistencia alimentaria territoriales (ya sea de transferencia de ingresos o de entrega de alimentos), reforzándose la lógica asistencial clásica.

Así, la fragmentación de las políticas públicas y la sobre intervención con programas que ni individualmente ni en forma conjunta cubren las necesidades, puede ser un elemento más del ejercicio del monopolio de la violencia simbólica del Estado (Bourdieu, 2002). Violencia que éste ejerce también sobre las poblaciones pobres a través de sus oficinas y rutinas (Roseberry, como se cita en Auyero, 2013) y de los circuitos a recorrer para acceder a los "beneficios", dándoles una sutil lección, por lo general no explícita, de subordinación política (Auyero, 2013). De esta manera, los programas sociales focalizados se perciben como caridad y no como ejercicio de derechos universales o ciudadanos, y también los controles que establecen para protegerse de los posibles fraudes de los beneficiarios en contra de que este grupo, además de económicamente ineficiente, es deshonesto, reforzando la estigmatización. Como observa Ochman (2014) esta estigmatización es también un obstáculo para crear consensos en torno a la agenda pública y sus prioridades.

## La asistencia y las porosidades Estado – organizaciones sociales

En el escenario que se fue configurando en la ciudad durante la cuarentena emergió un nuevo actor que consideramos clave en cuanto a la visibilización de las porosidades entre el Estado y las organizaciones sociales. Este actor, un productor agropecuario, que hasta la pandemia no había participado ni de organizaciones sociales ni de partidos polí-

4. Los alimentos se entregan por alumno, no por familia.

ticos, inició una “Campaña” para recolectar alimentos. En un primer momento pidió a otros productores ovejas para poder faenarlas, habló con el municipio y este lo contactó a un frigorífico local, así algunas de esas ovejas se las donó al municipio y otras a comedores. Al mismo tiempo se vinculó a una parroquia para potenciar la recaudación y coordinar la logística de la distribución. Varias fueron las acciones en conjunto: continuaron recibiendo donaciones de ovejas y luego de vacas y de leche, organizaron una rifa de una moto donada por un comerciante local, e hicieron una campaña para recolectar dinero y pagar un flete de 30 toneladas de papas desde la ciudad de Balcarce. Tanto parte de las ovejas, las vacas y la leche, como el total de alimentos recaudados con la rifa y un frízer comercial fueron entregados al municipio:

> *COVID-19 – Nombre de la ciudad ¡Juntos podemos! Ayudanos con un alimento no perecedero para quienes más lo necesitan. Podes dejar tu donación en las cajas identificadas en los distintos supermercados de la ciudad. Tu donación es muy valiosa. (y en letras muy pequeñas). Lo recaudado será entregado a la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad. (Texto del afiche publicitario de la campaña.)*

Dijimos que los programas municipales, que por sus incumbencias no están habitualmente relacionados a la entrega de alimentos, durante el aislamiento también centraron en esto sus actividades y para ello recurrieron a donaciones de organizaciones sociales. Una coordinadora del Programa Envión relata que ante necesidades de camas y ropa se vincularon con una parroquia, para frazadas con un grupo católico “Frazadas solidarias” y “Como el programa no es un programa alimentario, nos vinculamos también para esto con organizaciones sociales, como la Peña de Boca y con amigos que nos brindaron donaciones con las que pudimos cocinar”. La elaboración de las comidas y su distribución la realizaron ella y la funcionaria a cargo de la dirección de la que depende el programa, sumándose algunos talleristas del mismo. También un grupo de padres de chicos con celiaquía y un comercio contribuyeron con alimentos para celíacos, la misma directora los retiraba de uno de sus domicilios y los entregaba. Una conocida empresa donaba al municipio medialunas sin hornear y las mismas coordinadora y directora, entre otros, las horneaban y distribuían; y de igual manera, una empresa que fabrica dulce de leche (no en la localidad) ofrecía ese producto, y funcionarios de la SDS se acercaban a entregarlos a los comedores.

El productor se convirtió en proveedor de donaciones al Estado, a una organización religiosa y a comedores. El municipio también redistribuyó esas donaciones en comedores y paralelamente algunos programas recurrieron a donaciones de organizaciones. Dado que, después de reglamentada la ordenanza sobre la emergencia alimentaria, se inscribieron cinco comedores, formalmente el municipio solo tiene institucionalizada la entrega a los mismos. En relación con los demás, que son la mayoría, los criterios, tiempos, etc. son arbitrarios.

Si no hay un sistema institucionalizado las prácticas asistenciales son resultado de la voluntad, de la capacidad de operación de las organizaciones, intendentes, etc. y esto va en desmedro de la idea de derechos. Y esto no es un problema de los actores que disputan el escenario, sino que el problema es que hay que pensarlo desde un lugar estatal. (Arias, 2020)

La circulación de alimentos en estos canales que se delinearon implicó superposiciones, obstrucciones y sobre

intervenciones en grupos familiares sin resolución de sus problemáticas alimentarias. También se imprimieron vías confusas en la circulación de alimentos, por ejemplo, las ovejas, leche, etc., llegaban a un mismo comedor por el municipio y por la parroquia. El tipo de institucionalidad de las políticas sociales municipales mantiene características de la asistencia y/o de la "caridad" tradicional y posibilita estas mayores porosidades entre el Estado local y las organizaciones.

> Hace un rato se distribuyó la primera tanda de leche ya hervida, enfriada y envasada. Hoy fue a seis instituciones, mañana son otras. Se comenzó con la distribución de carne, a esos mismos lugares, y mil medialunas donadas por x. Se cocinaron en la Muni 3 y hoy se hicieron muchísimas meriendas[5].

Esta no sería una situación particular del municipio analizado, sino que los municipios se presentan como el ámbito privilegiado para la "más vieja asistencia directa", caracterizada por las acciones aisladas, descoordinadas y espontáneas. Así, "en la medida en que la planificación y la organización se suplen con voluntarismo encontramos mayores niveles de discrecionalidad y, por tanto, problemas de equidad" (Villar, 1999, p.183). Tanto el recibir donaciones de alimentos, como el tipo de asistencia directa realizada y el perfil voluntarista de algunos de sus agentes/funcionarias asemeja al Estado municipal a las organizaciones sociales; este adopta, de alguna manera, la apariencia de una organización social. Asimismo, las organizaciones, que sí mantienen su presencia en el territorio, son las que reciben la multiplicidad de demandas: en uno de los comedores nos manifestaron

> *"pareciera que somos el Estado, la cantidad y variedad de situaciones y pedidos que nos llegan, y eso no está bien" (Posteo de Facebook del productor agropecuario).*

La fragmentación que describimos tendría varias implicancias, entre ellas, que continúa obligando a los ciudadanos a convertirse en "cazadores" de recursos (Merklen, 2010), del Estado y de las organizaciones, organizaciones que también superponen acciones, entregas y visitas. Aunque una parte de la asistencia del Estado está institucionalizada podemos preguntar respecto a las lógicas de esa asistencia institucionalizada y a las representaciones sobre el sujeto asistido, históricamente el sujeto en situación de pobreza. También nos podemos preguntar, si estas lógicas permiten garantizar derechos o como parte de la reproducción de lógicas asistenciales están marcadas por "cierta hostilidad" hacia los "destinatarios" de las intervenciones:

> Los programas de asistencia pública 'están dirigidos' a los pobres no sólo como blancos de ayuda, sino también de hostilidad [...] Por lo tanto, debe hacer reasignaciones superficiales una y otra vez. El resultado es que la clase menos favorecida queda marcada como inherentemente deficiente e insaciable, como si siempre necesitara más y más. Con el tiempo, puede parecer incluso que se privilegia a dicha clase, por cuanto es objeto de un trato especial y de una generosidad inmerecidos. (Fraser, 1997, p.22)

Además del sujeto histórico de la asistencia, en los relatos de los diversos actores- estatales y no estales- aparece la irrupción de sujetos que habitualmente no son asistidos, trabajadores informales, empleados públicos, principalmente municipales y docentes, "sujetos inesperados" (Carballeda, 2017), "no acostumbrados a pedir" y "avergonzados" de hacerlo. Lo que muestra no solo que se puede ser asalariado y requerirla, sino también que, tal como se presenta, es estigmatizante para todo el que la recibe. Una de las muchas diferencias está en cómo se percibe a los diferentes sujetos de la asistencia y, en paralelo, como se actúa en relación a esa percepción. A los asalariados se les dan los alimentos, etc., sin necesidad de otro tipo de intervención, en cambio el sujeto histórico de la asistencia sí que necesita intervenciones. Observamos así que en algunos actores de la asistencia la entrega de alimentos, frazadas, etc. suele aparecer no como un fin en sí mismo, sino como un medio o como "una excusa" para otro fin: mantener vínculos, garantizar continuidad pedagógica, evangelizar, etc., de acuerdo a los objetivos de la institución/organización que lleva adelante la acción. Visibilizándose nuevamente, que la asistencia no es comprendida desde la lógica de derechos.

Así, fragmentación, simultaneidad, sobre intervención, no cobertura de necesidades, lecciones de subordinación política, marcas subjetivas y materiales, re-estigmatizan y se convierten en elementos contundentes en el ocultamiento de la igualdad. Al ser nombrados como "asistidos" se invisibiliza un elemento fundamental de su identidad, el de ser sujetos y sujetos de derechos, privándolos de identidad (Vasilachis, 2003). Este

5. Posteo acompañado de una foto de uno de sus familiares con una empleada de la SD y una camioneta con leche, 2/4/20.

tipo de asistencia social se constituye y actúa como un elemento más, y no menor, en el entramado de la cadena de privaciones a las que son sometidas las personas en situación de pobreza.

## Conclusiones

La asistencia alimentaria durante la cuarentena permite observar a nivel territorial programas que se inscriben en la lógica de la asistencia clásica, conviviendo con programas no locales inscriptos en un paradigma de protecciones sociales y derechos. La fragmentación, las características de los programas y los montos de las transferencias también contribuyen a privar de identidad a las personas en situación de pobreza, reforzar las estigmatizaciones y contribuir a la desintegración social. Asimismo, cuando más se incrementa la asistencia clásica más se confunde al Estado con las organizaciones, evidenciándose sus debilidades institucionales para asegurar protecciones y derechos. Se hace cada vez más urgente repensar la institucionalidad de la asistencia y las protecciones que el Estado debe garantizar a los ciudadanos.

## Bibliografía


Aenlle, M. B. (2020). *Representaciones de pobres y pobreza en la política social argentina*. Teseo, Buenos Aires.

Ardiciacono, P. (2017). *Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la "seguridad social no contributiva": un recorrido por la Asignación Universal por Hijo* en Ardiciacono, P. y Zibecchi, C. (coord.) La trama de las Políticas Sociales. Estado, saberes y territorios. Biblos, Buenos Aires.

Arias, A. (2020). *Asistencia, emergencia y demandas de época*. Ciclo de conferencias online. Consejo Profesional de Graduados en Servicio Social o Trabajo Social. CABA. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=NORvVQgiLMM&t=16s

Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Eudeba, Buenos Aires.

Bourdieu, P. (2002). Espíritus de Estado Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*, de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Disponible en http://www.politica.com.ar/Filosofia_politica/Espiritus_de_Estado_bourdieu.htm

Carballeda, A. (2017). *La irrupción de un sujeto inesperado en las instituciones*. Disponible en https://www.vocesenelfenix.com/content/la-irrupci%C3%B3n-de-un-sujeto-inesperado-en-las-instituciones

Filardo, V. y Merklen, D. (2019). *Detrás de la línea de la pobreza*. Gorla, Buenos Aires.

Fraser, N. (1997). *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época 'postsocialista'*. Disponible en www.cholonautas.edu.pe.

Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Gorla, Buenos Aires.

Neiman, G. y Quaranta, G. (2007). *Los estudios de caso en la investigación sociológica*. En Vasilachis, I. (coord.), Estrategias de Investigación cualitativa. Gedisa, Barcelona.

Ochman, M. (2014). *Políticas sociales focalizadas y el dilema de la justicia*. Andamios, 11(25), pp. 147-169.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. USAM, General San Martín.

Vasilachis, I. (2003). P*obres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Gedisa, Buenos Aires.

Villar, A. (1999). *Políticas Sociales Municipales; limitaciones y asistencialismo*. Post Data 5, pp. 173-190