

# Parte I

## Gestión de la asistencia social e investigación sobre trabajo con familias

### Gestión de la Asistencia Social: Nuevos Enfoques en Brazil

*Profa. Dr. Maria do Carmo Brant de Carvalho  
Brazil*

Avances y niveles alcanzados en la gestión de la asistencia social

Desafíos para la gestión de la política de asistencia social en tiempos de pandemia y post pandemia

Conceptos previos en la gestión de políticas públicas

Gestión social pública

Políticas y programas sociales

Gestión micro social: proyectos y servicios

# GESTIÓN DE LA ASISTENCIA SOCIAL: NUEVOS ENFOQUES EN BRASIL<sup>1</sup>

Gustaríamos de señalar algunos conceptos previos al respecto de la gestión de políticas públicas, avances y niveles alcanzados en la la asistencia social , sus desafíos y los avances necesarios en los tiempos actuales.

## 1. Conceptos previos en la gestión de políticas públicas

La asistencia social es una política pública. Su misión es asegurar la protección social de las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la falta de ingresos para sobrevivir y / o la falta de acceso a los bienes, servicios y riquezas presentes en la nación.

La asistencia social, en nuestra Constitución, incluye la seguridad social formada por un trípode: la política de salud (derecho de todos), la seguridad social en virtud de la ley de quienes tienen un seguro laboral formal y la propia política de asistencia social.

Toda política pública está garantizada por leyes y tradiciones; tiene expansión, avances y retracciones. Las políticas públicas son dinámicas; cambios de proceso tensionados por los contextos y coyunturas en las que se mueven.

Podemos decir que las políticas públicas sociales se generalizaron después de las posguerras mundiales del siglo XX. Fueron el resultado de un pacto social interclase, en los países capitalistas avanzados, a raíz del pensamiento keynesiano, que buscaba conciliar capitalismo y democracia, pleno empleo, políticas, sistemas sociales universalistas y el Estado Nación como gran regulador.

En cuanto a su gestión, podemos decir que la primera generación de políticas públicas sociales se centralizó en el Estado Nación y se operó Servicios sectoriales y estandarizados. La segunda generación, ocurrida en la década de 1980, estuvo marcada por su descentralización y la coparticipación de los gobiernos regionales y municipales. El tercero propone ser transversal, territorializado, flexible y puede realizarse en alianza con la sociedad civil y asegurando la participación social.

Las dos primeras generaciones de políticas se guiaron por el principio de igualdad, la tercera se guio por el principio de equidad.

Es necesario reforzar que las políticas públicas son el Estado en acción; trabajo como filtros redistributivos de la protección social y el desarrollo de sus ciudadanos.

## Gestión social pública

Habitualmente el término gestión social pública se aplica tanto a la gestión social de las iniciativas estatales como a las de la sociedad civil a través de sus organizaciones y movimientos sociales con carácter público no estatal.

La gestión social tiene como materia prima las políticas públicas, sus elementos constitutivos, así como sus consecuencias: programas, beneficios, servicios y proyectos.

En esta perspectiva, la gestión social tiene un significado amplio, no reducido a lo que llamamos gestión técnico-administrativa. Básicamente se refiere a la gobernanza de las políticas y programas públicos sociales;

la calidad del bienestar ofrecido a los pueblos de una nación y la cultura política imbuida de acción social. Opera con base en las prioridades inscritas en la agenda política, garantizando procesos de adhesión de los sujetos sociales involucrados, así como calificando los procesos de toma de decisiones e implantación.

## Políticas y programas sociales

Como toda política pública, la gestión de la Asistencia Social está anclada en principios constitucionales que configuran y dan contenido a la política, los programas y sus servicios, reconociendo al Estado como la autoridad reguladora de las acciones públicas.

## Gestión micro social: proyectos y servicios

La gestión de proyectos y servicios presume la capacitación de los trabajadores sociales para operarlo. Son brazos de la política, por lo tanto guiados por la política pública.

La gestión requiere claridad del significado, el significado y las normas que regulan la política, el programa o el servicio. Sin esta claridad, es difícil mover un proyecto y un colectivo con resultados efectivos.

En cualquier nivel, macro o micro, el administrador debe estar familiarizado con las acciones de diagnóstico, planificación, coordinación, seguimiento y evaluación.

Son acciones que se interpenetran y no es posible operarlas en una secuencia lineal, ni sin una mirada multidimensional. No son solo actividades de gestión, sino también procesos que requieren flujos de acción, información y decisión.

En consecuencia, supone habilidades comunicativas, de negociación, producción de consensos y articulación con los demás servicios, programas, redes sociales presentes en el territorio, siempre con el objetivo de asegurar la organicidad y eficacia de la acción final deseada.

El rol del gerente es coordinar, articular, inducir, acordar y hacer que los procesos, metas y resultados sucedan; por lo tanto, implica monitorear y evaluar el desempeño (procesos y resultados) y los impactos. También incluye asegurar las inversiones necesarias para que la acción colectiva de este servicio o programa social tenga éxito. Inversiones que no solo son materiales, sino también las relacionadas con la formación de equipos y la supervisión técnica.

Resulta que los conocimientos y habilidades de un gerente van mucho más allá de la percepción que lo reduce a un técnico burocrático que solo se ocupa de las normas de funcionamiento elaboradas en niveles superiores.

La buena gestión se compone de competencia técnica, política, administrativa y ética. Al no ser una construcción individual, moviliza la construcción colectiva; es el ejercicio de la política. Es un proceso y no solo un resultado. Como ejercicio concreto de política, es producto de la articulación intencionada de propósitos, conocimientos, tecnologías, habilidades y actitudes.

Cuando hablamos de gerente o coordinador, hablamos de ejercer la autoridad al servicio de la construcción y producción colectiva. Nunca puede significar autoritarismo, al contrario, significa crear relaciones horizontales y de confianza para llevar a cabo una acción colectiva rica en creatividad e iniciativa. Es en esta condición que la gestión se caracteriza por ser democrática y participativa.

## 2. Avances y niveles alcanzados en la gestión de la asistencia social

La política de Asistencia Social, en Brasil, tomó vuelo a principios del siglo XXI. Fue una época de transformación sin precedentes. Se estableció como política pública, instituyó el Sistema Único de Asistencia Social - SUAS, implementó servicios de referencia en protección básica en casi todos los municipios

1. Traduzido de texto original Gestão da Assistência Social: Novos Enfoques no Brasil por Ana Rojas Acosta.

brasileños y servicios de protección especial en municipios de medianos y de grandes portes. Lineamientos definidos, estándares, consejos fortalecidos, presupuestos aumentados.

Aún en el ámbito de la protección social, el programa Bolsa Familia (complemento de ingresos) afectó a cerca de 13 millones de familias y el Registro Unificado de programas sociales registró a 27 millones de familias.

Fue, por tanto, un período de afirmación de la asistencia social como política pública.

Sin embargo, en el período más reciente con austeridad en el presupuesto público hemos asistido a un retroceso perverso en las políticas sociales, ¡no solo en la Asistencia Social!

En el gobierno de Bolsonaro, los efectos de la fuerte austeridad fueron más agudos, revelados en el aumento del desempleo, en la expansión del trabajo informal, precariedad en salud, educación, vivienda que afectan básicamente a los más pobres.

Para los servicios sociales públicos, hubo una drástica reducción de los recursos presupuestarios que ni siquiera permitió mantener lo ya desarrollado. (Célia Lessa Kerstenetzky, 2019)

### 3. Desafíos para la gestión de la política de asistencia social en tiempos de pandemia y post pandemia

La llegada intempestiva de la pandemia / COVID 19 en el Brasil llevó a una fuerte crisis económica, política y social, especialmente en el área de la salud.

Provocó un cambio radical en la vida cotidiana de toda la población: una severa distancia / aislamiento social, con familias en sus hogares, comercio cerrado, industria y servicios cerrados. El desempleo aumentó, la pobreza y el hambre aumentaron; la infame desigualdad brasileña dejó al descubierto la opinión de todos; la solidaridad civil ha aumentado exponencialmente.

Entonces, además de la grave crisis económica, esta es una crisis humanitaria que destaca la salud y la protección social como bienes públicos; que el Estado los abrace (Monica de Bolle / periódico o Estado de São Paulo, / economía B3 / 12/04/2020)

No estábamos preparados para la llegada de esta pandemia. Considerada una calamidad mundial y no solo nacional, puso en alerta y en acción a todos los servicios de salud y protección social, ya sea en la asistencia directa a las víctimas o para garantizar la protección social.

¿Por qué la reivindicación de la política asistencial como prestación de servicios esenciales?

Porque la infame desigualdad social brasileña ha mostrado su rostro con más fuerza en esta pandemia.

Porque el aislamiento social requerido expone a la ciudadanía a llamativas demandas de acogida, escucha y comunicación de sus problemas. Hasta ahora, en los medios de comunicación, los economistas han estado hablando de las condiciones de riesgo de las familias pobres que viven en hogares pequeños y precarios y albergan a niños, jóvenes y mayores. Familias que viven en barrios marginales confinados en guetos.

Estas familias necesitan canales de escucha y acogida, y son los servicios de asistencia social que buscan acoger, informar y defender.

Con un aislamiento social masivo, el comercio, las empresas y los servicios también se han cerrado: el desempleo aumenta exponencialmente y también se cierran las ventanas para el empleo informal. Nuestras familias están comenzando a sentir el peso del costo de sobrevivir. Es la asistencia social la que opera la mayoría de los beneficios y ayudas necesarias para obtener ingresos y alimentos.

Finalmente, la asistencia social sabe (¡pero no siempre quiere!) Articular una red de solidaridad en las comunidades más pobres. Puede mediar recursos y beneficios de estas redes de solidaridad.

En términos de asistencia social, las catástrofes sociales conocidas hasta ahora no fueron diferentes a ésta. En todas ellas, la asistencia social organiza la distribución de primeros auxilios a la población afectada; se convierte en el organismo a través del cual la población puede escuchar, recibir la acogida y beneficios que el Estado garantiza; se convierte en un canal para fortalecer las redes locales de solidaridad.

Estas acciones son un deber público de gran alcance para quienes lo necesitan.

Sin embargo, para algunos profesionales la asistencia social vuelve assistencialista debido a la distribución masiva, por ejemplo, de canastas de alimentos y otros beneficios, así como a la presencia expresiva de la solidaridad ciudadana. Esta acción de asistencia social no es assistencialismo, sino protección social. Movilizar y organizar la presencia de la sociedad civil está contenido en su misión.

Las calamidades públicas / pandemias requieren respuestas rápidas. Y, por tanto, proactividad de nuestros trabajadores sociales.

La asistencia social debe asumir una acción nueva y prolongada, pero interconectada con otras políticas públicas.

Hay enormes desafíos que afrontar. Para enfrentarlos, es necesario leer la coyuntura nacional y global. Reflexiona sobre lo que están debatiendo y proponiendo académicos, directivos y activistas sociales. No basta con reflexionar solo sobre la política asistencial y sus desafíos. Ninguna política es una isla capaz de despegar en solitario.

#### Recordemos lo constitutivo de la política asistencial:

- Se debe promover un conjunto de seguridad socio asistencial frente a los riesgos personales y sociales de las personas, familias y comunidades.
- Seguridad en la acogida: garantía de escucha profesional calificada, información, referencia. Además de garantizar la atención institucional a corto, mediano y largo plazo.
- Seguridad social de ingresos a través del otorgamiento de beneficios temporales o continuos a personas o familias que tengan vulnerabilidades derivadas de la pérdida de ingresos necesarios para la subsistencia;
- Seguridad convivencial: tiene como objetivo construir, restaurar y fortalecer los lazos de pertenencia y lazos sociales;
- Seguridad para el desarrollo de la autonomía: ofrece diversas oportunidades para el desarrollo de habilidades y habilidades para acceder, circular y disfrutar de los recursos y posibilidades presentes en la sociedad contemporánea y construir proyectos de futuro (NOB / SUAS, 2005).

¿Cuáles son las principales demandas en la pandemia y post pandemia?

#### Renta básica

Bolsa Família ya no es suficiente para garantizar una red de protección social mínima.

Existe un claro reconocimiento público que emana de los administradores y polítólogos de que el Estado necesita adoptar políticas de protección social más integrales y sólidas. Hay fallas, que se hicieron evidentes, en la red de protección social establecida en Brasil en los últimos años.

- Los datos del Instituto Brasileño de Geografía e Estadística – IBGE, publicados el 6 de mayo de 2020, registran que la mitad de los hogares del país viven con 15,00 días lo que representa 105 millones de

brasileños cuyo ingreso mensual es de 438,00 / mes; El 10% de los brasileños vive con 3,73 / día y 112,00 / mes (20,95 millones de brasileños); El 1% de la población vive con 17.373,00 / mes (algo más de 2 millones de brasileños).

- Los analistas señalan que hay una gran cantidad de brasileños “invisibles” que no tienen acceso a programas como Bolsa Familia y seguro de desempleo. La pandemia reveló la enorme cantidad de trabajadores informales en el país, fuera de los registros oficiales. El Registro Único registra 1/3 de la población vulnerable, pero 2/3 son la población brasileña que, en los ciclos económicos fluctuantes del país (y en las pandemias), cae en la pobreza. Entonces el SUAS y el Registro Único deben tener 2/3 de inscripción.
- Hoy, 65,8 millones de brasileños reciben ayuda de emergencia. (Agosto de 2020) La principal receta política ha sido la asignación de ingresos básicos a todos los brasileños vulnerables que no solo son los que actualmente están cubiertos por Bolsa Familia, sino los “medio pobres” que pueden caer en la pobreza en cualquier recesión importante. Como dice Monica Bolle, la mitad de la población brasileña se encuentra en situación de vulnerabilidad.
- Lo que practicamos hoy como ayuda de emergencia es en realidad una renta básica para los más vulnerables en el monto propuesto por el Congreso Nacional (600,00) cuyos efectos ya se están mostrando en la propia economía. Pero lo más importante es señalar el efecto directo sobre la población beneficiada. La protección social es un bien público.
- Expertos sugieren nuevas alternativas de política pública para llegar a una población que se gana la vida con el trabajo informal y, sin registro, termina siendo desconocida y sin ayuda del gobierno. Para servir a tanta gente, el economista José Roberto Afonso propone la creación, a corto plazo, de lo que él denomina “nuevo empleo-seguro”. Sería financiado por el Fondo de Asistencia a los Trabajadores (FAT) y, en la práctica, funcionaría como una ampliación del seguro de desempleo, que solo llega a quienes hoy pierden su empleo con un contrato formal. Incluso si la economía crece, ya no tendremos una situación de pleno empleo. La expansión de la automatización descarta a los trabajadores.
- El sociólogo José Pastore sostiene que el país debería hacer un nuevo registro único ampliado para incluir a estas personas.

La asistencia de emergencia da fe de una nueva experiencia para reflexionar sobre el avance de la renta básica. Hay innumerables debates sobre el valor de este ingreso: para muchos, 600,00 es el más satisfactorio y se puede reducir a un máximo de ½ salario mínimo.

Otra pregunta: ¿cuál es tu enfoque? ¿Priorizar solo las familias con niños pequeños o los 100 millones de brasileños en situación de vulnerabilidad?

Obviamente, la renta básica no es suficiente: es necesario activar la educación, las políticas de salud que incluyan el saneamiento básico, ... Una renta básica es muy importante, pero insuficiente para erradicar la pobreza.

## **Los servicios son de suma importancia**

Pero ya no es posible reproducirlos como lo hicimos nosotros. Incluso antes de la pandemia, la escasa efectividad de nuestros servicios ya era bastante clara: la pobreza persistía y las desigualdades sociales crecían incluso con la provisión de políticas universalistas. La búsqueda de la equidad se ha convertido en un lema de que ya no se pueden admitir servicios homogéneos y estandarizados.

El disfrute desigual de los servicios y la aparente impotencia de sus agentes para garantizar la celebrada equidad de resultados se ha convertido en el principal objetivo de las luchas sociales contemporáneas.

Cada crisis crea nuevas oportunidades. No solo para producir nuevas regulaciones y nuevos protocolos, la mayoría de las veces, actos de burocracia, sino para introducir nuevas prácticas y posturas en la prestación de servicios. Cuales son Vale la pena rastrear las innovaciones en la producción en los municipios. ¡Seguro lo hacen!

## **Transversalidad en la conducción de las políticas públicas**

Sobre todo, para las poblaciones en situación de pobreza, la transversalidad es un requisito absoluto porque las vulnerabilidades sociales a enfrentar son multidimensionales, interdependientes y concentradas en colectivos. Se deben a las enormes desigualdades en la apropiación de la riqueza, en la apropiación de bienes y servicios y en el ejercicio del poder:

- Déficits en educación, salud, información, aportes culturales y tecnológicos, en definitiva, déficits para vivir en las ciudades contemporáneas;
- Déficit de ingresos y trabajo;
- Déficit de vivienda e infraestructura urbana;
- Déficits en los vínculos socio-relacionales;
- Déficit de tolerancia social y aumento del estigma y la discriminación.

En esta trama, todos estos factores son interdependientes, se alimentan entre sí, de tal manera que resulta imposible cambiarlos con una sola medida de política. Aquí está la raíz de la transversalidad. Y la transversalidad también nos obliga a actuar en red involucrando a otros servicios, agentes y los propios ciudadanos.

Esta nueva demanda de acción de políticas públicas también requiere que sus profesionales sepan compartir e integrar conocimientos y habilidades en una perspectiva multidimensional. En otras palabras, ya no desea un profesional unidimensional que no puede establecer conexiones entre diferentes conocimientos disciplinarios; es necesario integrar, mezclar y agregar conocimientos y habilidades para producir la recuperación de la totalidad.

Ya es posible observar numerosos arreglos de política social en municipios donde los gobiernos municipales y la sociedad local con base en la transversalidad buscan enfrentar la pandemia manteniendo los servicios del conjunto de políticas públicas con mayor transversalidad.

La crisis tan severa que nos azota ha generado un momento único para fortalecer las innovaciones en la conducción de la política social!

La sociedad civil está cada vez más movilizada! Profesionales, magistrados científicos, prensa encuentran, informan y hacen propuestas. Pero esta oportunidad está en riesgo en un país como el nuestro, para perderse en la exacerbación del populismo político autoritario y el regreso a las políticas sociales clientelistas.

## **Más allá de la municipalización, ahora le toca el turno al microterritorio**

Los territorios son activos de la economía, el bienestar social, la sostenibilidad ambiental y la democracia, incluso con graves fracturas y barreras de acceso. Los servicios dependen de las redes sociales que operan en los microterritorios porque son las que movilizan el flujo de recursos entre individuos y grupos en el territorio. Los programas y servicios públicos deben reconocerlos, fortalecerlos e integrarlos en su programa de acción.

La nueva apreciación de los microterritorios presiona a los servicios públicos para que desarrollen sus acciones en una perspectiva integral en el territorio, adaptando rutinas y procesos a sus demandas. En la cultura de gestión tradicional, los compromisos son sectoriales; en este nuevo modo de gestión, los compromisos se orientan hacia la acción integral, que parte de la lectura y comprensión de las demandas y capacidades de los grupos que los habitan.

Hoy se busca la mayor proactividad de los agentes públicos y ciudadanos en la mejora de las condiciones de vida en los microterritorios.

En el microterritorio existen pequeños proyectos, sencillos y eficientes en su realización, que pueden y deben ser llevados a cabo por organizaciones locales con un gran impacto en la mejora de la calidad de vida. Son proyectos pequeños (una escalera para llegar a la calle principal, unos postes de luz para iluminar espacios habitables, alcantarillado abierto ... una ventana en la casa para reducir la humedad ...) que no sustituyen a los grandes y medianas obras de infraestructura, pero son fundamentales por su carácter participativo y resolución inmediata en el confort socioambiental y la calidad de vida.

Los beneficios de asistencia social y la acción conjunta con los servicios de los municipios pueden hacer posibles pequeños proyectos.

La conciencia colectiva de la realidad vivida genera la búsqueda de soluciones / soluciones acumulativas. No son soluciones integrales y completas, pues la política pública casi siempre avanza con lentitud y los colectivos necesitan encontrar soluciones, algunas de ellas, en el corto plazo y con su participación para que adquieran sentido y generen confianza social.

En el microterritorio, es posible expandir la educación popular centrada en el desarrollo de habilidades y capacidades para leer la realidad vivida en grupo y diseñar posibles soluciones a corto y mediano plazo con estrategias viables.

Una buena vigilancia asistencial produce datos y fotografías que pueden ayudar a los habitantes de los microterritorios en la lectura de la realidad vivida.

Los vacíos en el uso y uso efectivo de los servicios por parte de nuestro público objetivo obligan a los trabajadores sociales a realizar un seguimiento vigilante con diálogos continuos entre el servicio, el beneficiario, el gerente y sus profesionales de manera que se asegure la defensa y garantía de uso efectivo del servicio.

### El uso de herramientas tecnológicas

La pandemia ha acelerado e intensificado el uso de tecnologías digitales. El trabajo a domicilio (home office), la educación a distancia (EAD), las consultas online, la telemedicina ... se han expandido. En la asistencia social, estas prácticas también se volverán comunes. Es necesario descodificar estas posibilidades.

#### REFERENCIAS:

BRASIL. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome – MDS. E COMBATE À FOME CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012. Acceso en 2-2\_08\_2020. [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf)

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sem coração, nem cabeça: A política social negativa de Paulo Guedes. O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão. <https://www.joserobertoafonso.com.br/politica-social-negativa-kerstenetzky/>. Acceso em 20\_08\_2020.

\_\_\_\_\_. O Estado do bem-estar social na idade da razão – a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo, Editora Elsevier, 2012.

## Familia contemporánea: desafios para el trabajo social chileno

Profa. Dra. Juana Arias Rojas

MsC. Lorena Nuñez Zuñiga

Chile

