



UNIVERSIDAD DE CHILE

Implementación de programas sociales: Una propuesta desde la intervención política creativa

Informe Núcleo de Titulación
para optar al Título Profesional de Trabajadora Social de la Universidad de Chile

Sol Zamorano Leyton

Profesora guía: Gianinna Muñoz Arce

Núcleo I+D+i de Estudios Interdisciplinarios en Trabajo Social

Santiago de Chile, diciembre de 2025.

Agradecimientos

A mi hermana Victoria, por ser mi ejemplo a seguir y motivo de admiración. A Lorena, por incentivar me siempre a tener seguridad en mí misma y por ser siempre una mujer inspiradora. A Juan, por demostrarme la importancia de cultivar el saber y por instalarme la curiosidad y el cuestionamiento incansable.

A Trinidad, la mejor amiga con la que pude pasar estos cinco años. A Isidora, Alfredo, Victoria y Valentina, sin ustedes el camino hubiese sido mucho más duro. Gracias por su siempre reconfortante compañía.

A Camilo, por no dejarme caer y levantarme con amor cuando fue necesario. Por tu paciencia inagotable en los momentos más tormentosos.

A mi querida Leito. Es gracias a ti que estoy aquí hoy. Gracias por las valiosas palabras que me entregaste siempre y por darme el amor más puro. Estás en cada parte de mí, por siempre. A Esteban, quien cultivó mis intentos por escribir cuando pequeña y me alentó con sus siempre certeras palabras.

A quienes me he cruzado en el camino universitario. Mis profesores de Bachillerato y Trabajo Social, por creer en mí. Gracias por las oportunidades y la confianza que me han entregado.

A Mariana González Navarro, por escuchar mis ideas y ayudarme a ordenarlas. Agradezco tu calidez de siempre.

A Rodrigo Malfanti, por ser la figura de cuidado más preciada de mi paso por la FACSO. Gracias por las palabras de aliento, las risas y conversaciones sobre la vida. Por esos queques y cafés con los que me emocionó tantas veces cuando el camino se veía difícil.

Índice

Resumen	3
I. Introducción	4
II. Antecedentes y problematización	5
a. Contexto de la investigación	7
b. Programa Familias	9
c. Descripción del proceso de investigación	12
d. Principales hallazgos	14
e. Síntesis de los hallazgos	18
f. Planteamiento del problema	19
III. Propuesta teórico-conceptual: De la adaptación a la transformación	20
a. Enfoques antiopresivos en Trabajo Social	21
b. Intervención política creativa: Policy practice, intervención creadora, innovación social y reflexión crítica	23
b.1 Desarrollo conceptual	23
b.2 Intervención política creativa: Desafiando la discrecionalidad adaptativa	29
VI. Reflexiones finales	32
Referencias bibliográficas	34

Resumen

Este informe de titulación aborda de manera crítica la implementación de programas sociales en Chile, insertos en un modelo neoliberal y gerencialista, para proponer, desde ahí, una perspectiva de innovación y creatividad. El estudio se centró en la implementación del Programa Familias en la comuna de Ercilla, Región de La Araucanía, un territorio de alta complejidad donde se exacerba la precariedad laboral de las profesionales y la brecha de implementación.

Mediante una metodología cualitativa, la investigación identificó la discrecionalidad adaptativa como el fundamento sostenedor de las estrategias para lidiar con la implementación que desarrollan las Apoyos Familiares Integrales (AFIs) para mantener la operatividad del programa. Desde perspectivas antiopresivas del Trabajo Social, se comprende que estas estrategias adaptativas pueden reproducir desigualdades durante el proceso de implementación, y que no apuntan al horizonte transformador propio de la disciplina.

En respuesta a esta estrategia, en este trabajo propongo explorar la noción de *intervención política creativa* como un horizonte para el Trabajo Social. Este concepto propone utilizar el margen de acción profesional para institucionalizar cambios y generar intervenciones sociales situadas que desafíen la estandarización de las políticas, orientándose hacia un quehacer transformador y basado en investigaciones robustas.

I. Introducción

El presente informe surge a partir del Núcleo I+D+i de Estudios Interdisciplinarios en Trabajo Social, en el marco del proyecto “Lidiar con la implementación: Reproducción de desigualdades en territorios extremadamente críticos”, cuyo objetivo durante 2025 fue examinar las estrategias que usan las/os implementadoras/es del Programa Familias de la comuna de Ercilla para lidiar con los procesos de implementación en un contexto extremadamente crítico, y, además, observar cómo -a través del propio proceso de implementación- pueden reproducirse desigualdades.

El trabajo de investigación-intervención fue desarrollado desde enfoques antiopresivos del Trabajo Social. Estas propuestas están fundamentadas a través de un reconocimiento de los flujos de poder, el reconocimiento de mecanismos de opresión y las resistencias que de allí emergen tanto en las dinámicas laborales internas, como en la interacción con usuarios (Schmid y Morgenshtern, 2024; Raineri y Calcaterra, 2015). Además, desde este enfoque, se comprende que no son sólo las condiciones macro las que impactan de manera opresiva en los sujetos, sino que desde la microfísica del poder también se oprime y se reproducen relaciones de poder (Schmid y Morgenshtern, 2024; Raineri y Calcaterra, 2015).

En ese marco, a partir del trabajo realizado con el equipo de Apoyos Familiares Integrales (AFIs) en la comuna de Ercilla, este informe tiene como objetivo dar un vuelco al fundamento y motor de las estrategias para lidiar con la implementación que se despliegan en dicho territorio, comprendiendo que nuestro horizonte disciplinar es la transformación social y no sólo la implementación de políticas sociales.

Con esto a la base, se presentan los antecedentes y hallazgos principales del proceso de investigación-intervención realizado en Ercilla, enfatizando en las estrategias que utilizan las AFIs para lidiar con la implementación, para luego desarrollar una propuesta teórico-conceptual desde la noción de *policy practice* sostenida por Gal y Weiss-Gal. Esta propuesta busca alumbrar un nuevo modo de pensar el Trabajo Social desde la implementación de programas sociales, poniendo el foco en la intervención creadora, la innovación social y la incidencia. Se propone que es posible implementar los programas sociales desde otro lugar, y que el Trabajo Social tiene un compromiso ético-político con la transformación social que es ineludible, y que no se concreta mediante el despliegue de estrategias adaptativas y orientadas al cumplimiento de las metas e indicadores propuestos desde las políticas sociales.

II. Antecedentes y problematización

El Estado como figura de gobierno de los sujetos y como fábrica de poder simbólico, de acuerdo con Bourdieu (1996) es una cristalización moderna de las sociedades industrializadas, que reivindica el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica en territorios y poblaciones determinadas. Esto, dado que el Estado está encarnado en la proclamada objetividad del conocimiento científico, bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos; así como también en la subjetividad en forma de estructuras y categorías mentales y de percepción. Entonces, el Estado opera como una institución instituida que se muestra como natural, pero que es el resultado de una serie de procesos de institucionalización (Bourdieu, 1996). El Estado es el efecto de una concentración de capitales e instrumentos coercitivos que da poder sobre otras entidades debido al monopolio que ostenta. Este monopolio le permite ejercer poder y control sobre los campos y las diversas especies de capital (Bourdieu, 1996).

En este sentido, se plantea que los Estados no son formados una vez y para siempre, sino que son culturalmente construidos (Mussetta, 2010; Shore, 2009). Al concebir el Estado como un proceso que toma lugar en diversas formas donde lo social es vivido, entonces ha de ser conceptualizado en más de un nivel (Mussetta, 2010; Shore, 2009). El Estado es ambiguo y muchas veces incoherente, por lo que se plantea un análisis desagregado que muestre su naturaleza, dando sentido a las tensiones manifiestas en lo cotidiano (Mussetta, 2010; Shore, 2009).

Desde la perspectiva foucaultiana de la gubernamentalidad, el Estado es un principio de inteligibilidad, lo cual implica que es la forma mediante la que se comprende y organiza el ejercicio del poder y del saber (Castro-Gómez, 2015). En este sentido, existen diversos dispositivos de la razón de Estado, que guían el gobierno para preservar y fortalecer el aparataje estatal; vinculando las prácticas de gobierno con la soberanía estatal (Castro-Gómez, 2015).

Como parte de estos dispositivos de razón de Estado, desde el retorno a la democracia en Chile, en 1990, el gobierno de transición liderado por Patricio Aylwin se propuso como objetivo lograr estabilidad económica y crecimiento acelerado, además de igualdad progresiva (Vergara, 1994; Arellano, 2005), por lo mismo, el lema de gobierno fue “crecimiento con equidad”. Se pretendía que las políticas sociales fueran capaces de conciliar el crecimiento a largo plazo con una mejoría en términos distributivos y de bienestar social (Vergara, 1994; Arellano, 2005).

En este marco, durante la década de 1990, se dio paso a una fuerte inversión en capital humano, en gran parte, a través de la instalación de programas sociales

innovadores que se dirigieran hacia nuevos grupos objetivo, que históricamente han sido subalternizados; tales como mujeres, infancias, juventudes, población indígena, personas mayores, entre otros (Vergara, 1994; Arellano, 2005). Ahora bien, tal como enuncia el lema del gobierno de transición, el modelo de bienestar social que se impuso durante el período de dictadura en Chile, no fue modificado. Este modelo se ha caracterizado por una retracción estatal en términos de gestión y provisión de servicios sociales; y traspaso de responsabilidades al sector privado en torno a la cobertura de necesidades básicas, creando un modelo dual de bienestar social (Vergara, 1994; Arellano, 2005).

La lógica basal de este modelo dual implica la focalización de las políticas orientadas al bienestar social, bajo la premisa de mantener un equilibrio entre la inversión de recursos para erradicar la pobreza extrema e invertir en capital humano para el desarrollo (Vergara, 1994; Arellano, 2005). Lo anterior ha derivado en una terciarización de los servicios sociales, pasando de ser provistos desde el Estado, para ser implementados por entidades privadas como Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones, entre otros (Vergara, 1994; Arellano, 2005).

Entonces, la implementación de programas sociales en Chile ocurre actualmente en un contexto donde el neoliberalismo y el gerencialismo han penetrado de manera profunda (Muñoz et al., 2022). Esto ha implicado que los profesionales de primera línea -es decir, quienes implementan los programas sociales- trabajen bajo condiciones precarias y con foco en la consecución de metas, bajo altas cargas burocráticas (Muñoz et.al, 2022). El enfoque gerencialista que han adoptado los programas sociales se ha traducido en un constante énfasis en el logro de metas y rankings, además de un incremento en el número de usuarios que se atienden (Muñoz et.al, 2022). Lo anterior implica una carga laboral excesiva, asociada no sólo al registro de los indicadores de gestión, sino también a un progreso de la intervención que va en detrimento del vínculo profesional-usuario (Muñoz et.al, 2022).

Adicionalmente, los profesionales de primera línea se enfrentan a lineamientos institucionales centralizados y que, por tanto, no necesariamente implican un aumento del bienestar para los usuarios (Muñoz et.al, 2022). Sumado a esto, los profesionales deben lidiar con una falta de recursos materiales que en ocasiones no permite garantizar los derechos de los usuarios, además de enfrentarse con conflictos éticos que generan tensiones en el proceso de implementación (Muñoz et.al, 2022). La conjugación de estas condiciones es propia de países con una institucionalidad débil, y puede generar lo que se ha nombrado desde la literatura como efectos inesperados de las políticas sociales (Pires, 2019).

a. Contexto de la investigación

Durante el trabajo anual de investigación, se desarrolló una propuesta conceptual que problematizó la noción de territorios extremadamente críticos, la implementación de políticas públicas en esos contextos, y los efectos inesperados que de allí pueden emerger. En este marco, un primer acercamiento se orientó hacia la comprensión de la presencia del Estado en la Región de La Araucanía, que, de acuerdo con Avilés (2024), es la región de Chile que expresa fielmente la desigualdad territorial del país. Esto, dado que su gestión es vertical, centralizada y sectorialista, limitando la gobernanza de determinadas zonas a sus extremos, o de difícil acceso dada las condiciones climáticas y/o geográficas. Lo anterior, estaría generando brechas entre zonas particulares de la región (Avilés, 2024).

Históricamente la agenda de gobernanza en La Araucanía, específicamente con el pueblo mapuche ha sido insuficiente, dado que la militarización sería la principal reacción por parte del Estado ante los ataques a empresas privadas, que corresponden mayoritariamente a organismos forestales. Dado estos procesos extractivos, el pueblo mapuche ha resistido a través de una serie de manifestaciones por la autonomía territorial y la búsqueda de justicia por presos políticos y asesinados en medio del enfrentamiento con fuerzas armadas (Figueroa, 2021).

Desde el retorno a la democracia en 1990, las respuestas del Estado se han configurado a partir de un discurso de reconocimiento limitado de la alteridad mapuche, sin cuestionar la estructura subyacente. En el gobierno de Patricio Aylwin se creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, que sentó las bases para que en 1993 se creara la Ley Indígena y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Esta ley fue consolidada durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y buscó proteger y fomentar el desarrollo indígena, pero fue una medida insuficiente, ya que no contemplaba a Chile como una nación pluriétnica (BCN, 2019). En paralelo, las primeras movilizaciones mapuche, lideradas por el Consejo de Todas las Tierras (CTT), comenzaron a exigir la recuperación territorial, lo que durante el gobierno de Frei derivó en un aumento de la criminalización del pueblo mapuche, amparada en la Ley de Seguridad del Estado (BCN, 2019).

Los gobiernos sucesivos profundizaron la tensión entre el reconocimiento discursivo y la represión fáctica. Ricardo Lagos creó la Comisión Verdad y Nuevo Trato, que se centró en los derechos indígenas y en la adecuación a la diversidad cultural, dando lugar al Programa Orígenes (BCN, 2019). Sin embargo, incidentes como el asesinato del comunero Álex Lemún en 2002 evidenciaron las tensiones estructurales ya mencionadas. Michelle Bachelet, por su parte, asumió la deuda histórica y logró la aprobación del Convenio OIT 169, buscando mayor participación institucional (BCN, 2019). Pese a esto, el emblemático caso de Matías Catrileo

marcó un punto de inflexión, lo que impulsó la resistencia armada de organizaciones como la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), y provocó la militarización del Wallmapu y la aplicación de la Ley Antiterrorista.

Los dos mandatos de Sebastián Piñera se caracterizaron por tener un fuerte carácter economicista y por profundizar la lógica securitaria. Su primer gobierno impulsó el Plan Araucanía, centrado en el desarrollo de mercado y consulta indígena, que generó controversias al operar como negociación individual (BCN, 2019). En su segundo mandato, se desplegó el Plan Impulso Araucanía y reforzó la militarización con la Unidad de Coordinación de la Macrozona Sur y el Estado de Excepción Constitucional, tras graves conflictos como el caso Luchsinger-Mackay.

Michelle Bachelet, en su segundo gobierno, intentó reactivar el diálogo con el Plan de Reconocimiento y Desarrollo Araucanía, pero también invocó la Ley Antiterrorista (BCN, 2019). Finalmente, el gobierno actual de Gabriel Boric ha propuesto el reconocimiento de la plurinacionalidad y la restitución territorial, aunque ha recurrido nuevamente al Estado de Excepción Constitucional, manteniendo las relaciones con el pueblo mapuche bajo una fuerte tensión, donde la enunciación inclusiva choca con prácticas de control y vigilancia (BCN, 2019).

Ahora bien, en 2024 se pone en marcha el Plan Ercilla, el cual busca forjar y fortalecer la convivencia entre el Estado de Chile y el pueblo mapuche, reconociendo un conflicto histórico y promoviendo el bienestar social, el desarrollo económico sostenible y facilitando espacios de encuentro sociocultural (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2024).

El Plan Ercilla se enmarca en un abanico de intervenciones planteadas por el gobierno del Presidente Gabriel Boric, el cual propone avanzar en las bases para el entendimiento y la convivencia entre el Estado de Chile y el pueblo mapuche. El Plan Ercilla tiene como uno de sus ejes fundamentales la estrategia *Seguridad Macrozona Sur* la cual, nuevamente perfecciona y robustece los sistemas de persecución penal para enfrentar los actos de resistencia que involucran ataques incendiarios (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2024). A pesar de lo anterior, el Plan Ercilla finaliza su propuesta con la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, la cual ha sido foco de cobertura mediática dado el intenso debate en torno a su legitimidad, la respuesta que entrega en torno a las deudas históricas con el pueblo mapuche y la oportunidad de representación política que entregaría.

En ese escenario de desigualdades territoriales, tensiones políticas y deudas históricas con los pueblos indígenas, se buscó comprender cómo las políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad se insertan en contextos locales complejos, pues los programas sociales implementados por el Estado muchas veces se desarrollan en territorios atravesados por conflictos,

exclusiones y demandas por reconocimiento. Así, el Programa Familias adquiere especial relevancia, pues busca fortalecer las capacidades de las familias más vulneradas mediante estrategias de acompañamiento integral, intentando contribuir a la inclusión social y la superación de la pobreza.

El objetivo del Programa Familias es ofrecer un acompañamiento integral a las familias en situación de vulnerabilidad, con el fin de fortalecer sus capacidades y mejorar su bienestar en diversas dimensiones: salud, educación, trabajo, ingresos y vivienda (FOSIS, s.f). La implementación del programa se realiza mediante un proceso de intervención que se puede extender hasta un máximo de 24 meses, y contempla las etapas de diagnóstico, planificación, intervención y cierre. Durante este período, las familias reciben apoyo psicosocial y, en algunos casos, sociolaboral, con el fin de promover su integración social y económica. Además, a las familias se les realizan transferencias monetarias, como el Bono de Protección y el Bono Base Familiar, siempre y cuando mantengan una participación activa en el programa y cumplan con algunos requerimientos (SSyOO., s.f).

De acuerdo con Nygren et al. (2023), el diseño familiarizado de bienestar se basa inherentemente en la focalización e individualización de los problemas sociales. Este régimen conduce a la minimización del contexto de conflicto territorial, generando una brecha que las AFIs deben gestionar durante la implementación. Entonces, el programa se limita a un rol compensatorio en lugar de abordar el conflicto desde sus raíces (Nygren et al., 2023). De la mano con esto, Muñoz y Pantazis (2019) plantean que las políticas chilenas operan desde una racionalidad neoliberal que conceptualiza la exclusión como una falla individual y/o familiar, en lugar de comprenderla como un proceso estructural. Adicionalmente, Montenegro (2024) discute que la inestabilidad política y las transiciones de gobierno tienden a complicar la implementación de programas sociales, lo cual es un relevante factor a la hora de trabajar con una política de largo plazo como lo ha sido el Programa Familias.

b. Programa Familias

En primer lugar, es crucial comprender el paradigma de inversión social que guía sus lineamientos (Reininger et al., 2024; Nygren et al., 2023; Fuica, 2025). Este paradigma se basa en la teoría del capital humano, buscando fortalecer las capacidades de las familias para superar la situación de pobreza. Se utiliza la focalización a nivel nacional para escoger a familias en situación de pobreza extrema, en base a los datos del Registro Social de Hogares (Reininger et al., 2023; Fuica, 2025), con el objetivo de que las familias auto-inviertan en su situación de pobreza de manera activa, abordando lo que el programa considera como carencias (Fuica y Carrasco, 2021; Reininger y Villalobos, 2024; Fuica, 2025).

De acuerdo con Fuica y Carrasco (2021), lo anterior emana de la gubernamentalidad neoliberal instalada en Chile, proporcionando una salida individual a condiciones estructurales de desigualdad, incentivando principios como el mérito, competencia y el emprendimiento. Al estudiar los procesos de implementación, Reininger et al. (2023) identifican una amplia brecha de implementación, lo cual refiere a las diferencias entre los lineamientos técnicos del programa y la realidad de implementación en cada territorio (Tawse y Tabash, 2021; Barril, 2022). Esta brecha es también identificable en la desalineación entre los objetivos del programa y las necesidades de las familias (Arévalo 2024; Barril, 2022).

La visión homogeneizadora de la pobreza que se tiene desde el Estado ha conducido a la construcción de programas sociales desde la noción de uniformidad, desatendiendo la diversidad socioterritorial que impacta la implementación (Reininger y Villalobos, 2024; Barril, 2022). En términos de Tawse y Tabesh (2021), las brechas materializadas en la falta de oferta y la centralización, se deben a fallas de *condiciones de competencia*, implicando que FOSIS Central tiene escaso conocimiento del conflicto que tiene lugar en Ercilla y que existe una falla de coordinación entre los niveles micro, meso y macro del Estado. Por lo tanto, la brecha de implementación es la diferencia entre el diseño formulado desde el Ministerio de Desarrollo Social y los resultados obtenidos en la implementación del programa (Tawse y Tabesh, 2021), lo que subraya que la implementación es más compleja que la formulación, y que esta última requiere una capacidad dinámica para ejecutar tareas con base en la realidad territorial (Tawse y Tabesh, 2021).

En segundo lugar, la debilidad institucional refiere a aquellas situaciones en las que “las instituciones formales no funcionan como se espera en términos de regular (...) los comportamientos sociales, económicos y políticos” (Brinks et al., 2020, como se citó en Pires et al., 2024, p. 104). En el Programa Familias, se manifiestan elementos de esta debilidad, siendo la precariedad laboral uno de ellos.

Holm, Kringelum y Anand (2025) sugieren que la falta de gestión a nivel central acaba repercutiendo en que la implementación en el nivel local no sea efectiva, más aún en el contexto de Ercilla. En este sentido, Holm et al. (2025) plantean que FOSIS Central no está utilizando las palancas organizacionales adecuadas para el fortalecimiento institucional. Las y los implementadores del Programa Familias tienen contratos a honorarios que son “temporales, inestables y carentes de acceso a derechos” (Reininger et al., 2024, p. 132). La precariedad laboral se refleja en la falta de un contrato que cubra salud y seguridad, incertidumbre sobre las fechas de pago y la carencia de materiales de trabajo básicos para la implementación. Esto último lleva a que los profesionales de primera línea utilicen sus recursos personales para “parchar” las fallas administrativas y organizativas (Reininger et al., 2024; Fuica y Carrasco, 2021), lo cual no solo aumenta su precarización, sino que permite que sigan existiendo las deficiencias estructurales que reproducen las instituciones

débiles (Lavee y Strier, 2019, como se citó en Reininger et al., 2024; Holm et al., 2025).

Finalmente, la precariedad laboral también se refleja en la sobrecarga laboral que tienen los equipos (Cisterna, 2021; Nahuelpi y Pantoja, 2019) debido al alto número de familias por intervenir y la falta de recursos materiales, tales como medios de movilización, contratos de trabajo, seguro médico, entre otras. Esto lleva a realizar tareas fuera del horario, provocando “desgaste profesional, desorganización y una potencial disminución en el desempeño” (Cisterna, 2021, p. 139). Además, las tareas vinculadas al acompañamiento tienen un alto nivel de complejidad, lo que incrementa la sobrecarga (Cisterna, 2021).

El tercer ámbito importante es la discrecionalidad y los juicios morales. La discrecionalidad guarda relación con “el poder de decidir y actuar (u omitir acción) de acuerdo con el propio discernimiento profesional durante los procesos de implementación de la política social” (Davis, 1971, como se citó en Leyton, 2020, p. 42), definiendo el “margen de acción”. Leyton (2020) considera la discrecionalidad como un elemento inevitable y necesario dentro del proceso de implementación, puesto que las normas de los programas sociales no pueden aplicar para todos los casos, siendo el poder discrecional imprescindible para que la organización se adapte a la realidad.

En esta línea, Cortázar (2007) indica que los actores involucrados “tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción, pero que no necesariamente coinciden con los que orientan el programa en ejecución” (p. 9). Es menester evidenciar que la implementación del Programa Familias no se rige únicamente bajo criterios técnicos o económicos, sino que está profundamente atravesado por juicios morales que definen el acceso a transferencias monetarias (Allendes y Pérez-Roa, 2022), bajo una lógica de control social en primera línea. Según Allendes y Pérez-Roa (2022), los/as AFIs no se limitan a aplicar los lineamientos del programa de forma mecánica, sino que interpretan y adaptan su intervención en base a concepciones sobre lo correcto, lo responsable y lo meritorio en relación a las transferencias condicionadas. Esta superposición de racionalidades produce una tensión en tres lógicas: una técnica, una económica y una moral, que asigna valor al comportamiento de los usuarios en función de supuestos éticos subjetivos de los implementadores.

Allendes y Pérez-Roa (2022) señalan que los implementadores ponen a prueba la responsabilidad económica de las familias, para así beneficiar a aquellas que encajen a sus preceptos morales y excluyendo a aquellos que no, evidenciando prácticas como el *creaming* (Lipsky, 2010), que es una forma particular de racionamiento que implica priorizar la atención de casos más simples o meritorios. Así, el acceso a los beneficios sociales del programa no se encuentra garantizado, sino que está condicionado a los juicios morales de los apoyos familiares, transformando el dinero estatal en herramientas de control social bajo supuestos

morales, e imponen una disciplina en lo relacionado a la economía doméstica, permeada por los valores del neoliberalismo, la responsabilidad individual y la inversión social (Allendes y Pérez-Roa, 2022). Esto recae en la expresión de políticas asistenciales que, de acuerdo con De la Maza y Bolomey (2019), son la principal respuesta del Estado frente a demandas políticas de las comunidades indígenas, creando una desconexión persistente.

Desde el enfoque bottom-up, Pires (2019) y Campos y Giandoni (2019) proponen que las contradicciones de las acciones gubernamentales implican riesgos inherentes a las políticas sociales. El primero de ellos, es la insuficiencia de estas políticas para hacer frente a las problemáticas que buscan abordar; el segundo riesgo refiere a la posibilidad de que las políticas sociales que se orientan a mitigar desigualdades, acaben agravándolas; y el tercer riesgo es el uso de instrumentos gubernamentales inadecuados, dificultando el logro de objetivos de las políticas, lo cual puede producir y reproducir desigualdades.

Los dos últimos riesgos mencionados guardan relación estrecha con la discrecionalidad profesional. Al respecto, Gumede y Hattingh (2025) proponen que si bien la discrecionalidad suele considerarse como una praxis positiva y reflexiva, también puede amenazar ciertos principios. La discrecionalidad profesional puede comprenderse como una forma de razonamiento, en la que se parte del supuesto de que los juicios profesionales están fundamentados y justificados; que son decisiones razonadas donde se utiliza el mejor criterio (Gumede y Hattingh, 2025). No obstante, el juicio profesional también se ve afectado por características de los usuarios, de los profesionales de implementación y del contexto del servicio donde se produce dicho proceso (Gumede y Hattingh, 2025).

Entonces, el rol que juegan los burócratas a nivel de calle resulta fundamental para comprender la acción discrecional (Pires y Lotta, 2019). La aplicación de procedimientos gubernamentales está mediada por las acciones discrecionales. En ese marco, se configuran juicios normativos sobre los usuarios, que actúan como clasificaciones respecto al merecimiento del servicio público ofrecido (Pires y Lotta, 2019). En este punto cobra relevancia el concepto de la narrativa agente-ciudadano, en donde los juicios de los burócratas a nivel de calle operan más desde la moralidad que desde la legalidad; contrario al concepto de narrativa agente-estado, en donde el foco está en seguir las reglas institucionales (Pires y Lotta, 2019). Así, desde la narrativa agente-ciudadano, se hace uso de estrategias de adaptación, en donde se priorizan casos y se posponen otros; lo que corresponde al ya mencionado *creaming* (Pires y Lotta, 2019).

c. Descripción del proceso de investigación

Comprendiendo el marco anterior, se buscó identificar las experiencias de quienes implementan el Programa Familias en Ercilla, a partir de sus discursos particulares.

En esta investigación se intentan hallar vínculos entre la experiencia personal-subjetiva con los contextos en los que se desenvuelven los individuos (Muñiz Terra, 2021).

Se concretó una reunión online a través de la plataforma Teams, con el subdirector de Gestión de Programas de FOSIS central, la Encargada Regional y la Apoyo Provincial del Programa Familias de la región de La Araucanía. Esta reunión fue el primer acercamiento con el Programa Familias de la región. En complemento con lo anterior, se realizaron 12 entrevistas semiestructuradas en modalidad virtual (de las cuales en solo una se consiguió autorización para grabar, debido a que sólo una de las personas entrevistadas otorgó su consentimiento para ello). Dado que las demás entrevistas no pudieron ser grabadas, se reconstruyeron los testimonios en base a notas de campo.

Adicionalmente, se realizaron dos talleres con profesionales del Programa Familias para reflexionar sobre la reproducción de desigualdades en la implementación. El primero de estos talleres se desarrolló en las dependencias del Campus Juan Gómez Millas de la Universidad de Chile, ubicado en Santiago; y el segundo tuvo lugar en las oficinas de FOSIS Temuco. En ambas instancias contamos con la presencia de Roberto Pires, quien gatilló la reflexión del taller a través de la presentación de su estudio sobre reproducción de desigualdades en la implementación de políticas sociales. La reflexión y discusión se llevó a cabo en grupos de aproximadamente 10 personas, compuestos por profesionales de primera línea e integrantes del proyecto. Para efectos de este informe, se considerarán las discusiones sostenidas en el taller realizado en FOSIS Temuco, dado que allí asistieron las Unidades de Intervención Familiar (UIF) de 4 comunas de La Araucanía (Ercilla, Victoria, Collipulli y Traiguén).

Por último, se llevó a cabo una visita a la comuna de Ercilla, en la cual se realizó un reconocimiento del territorio y entrevistas grupales con las AFIs de la comuna. Para la recopilación de información se realizaron notas de campo en las cuales se documentó el espacio de trabajo de las AFIs, características del territorio y las dinámicas que se establecen en la comuna. Esta instancia resultó fundamental para comprender la percepción de las involucradas en los procesos de implementación. La entrevista grupal semiestructurada se desarrolló de manera presencial y sin grabación de la conversación (a petición de las entrevistadas). Aquello da cuenta del énfasis de los equipos locales en el cuidado del tratamiento de la información de los usuarios del programa.

A lo largo de la investigación se articularon diversas técnicas debido a las condiciones en las cuales se realizó el trabajo. Se debieron desplegar herramientas para realizar las entrevistas de manera virtual, debido a la distancia con el territorio trabajado, velando por mantener la integridad y riqueza de la información recabada. Igualmente, se presentaron desafíos en torno a la transcripción de las entrevistas,

debido a que no se autorizó realizar grabaciones en la mayoría de estas. Sin embargo, estas dificultades fueron sorteadas gracias a las notas de campo, apuntes realizados y a los talleres de reproducción de desigualdades, que resultaron una gran fuente de insumos para la elaboración del análisis.

d. Principales hallazgos

La investigación en la comuna de Ercilla ha permitido identificar que las condiciones de implementación en este territorio considerado como extremadamente crítico generan una manifestación específica de la discrecionalidad profesional. Los hallazgos sostienen que el territorio no solo presenta una violencia estructural normalizada, sino que está marcado por la estigmatización territorial (Wacquant, Slater, y Borges, 2014) y por estructuras políticas yuxtapuestas en la cultura indígena (Abalos, 2020), lo que se traduce en una inseguridad territorial alta y en una presencia estatal selectiva y violenta.

Este escenario de conflicto está mediado por una institucionalidad débil y dañada, tanto material como simbólicamente, propia del modelo de intervención de programas como el Programa Familias (Vargas, Cueva, y Medellín, 2017). En este contexto de precariedad sistémica, la discrecionalidad de las AFIs se ha manifestado como una discrecionalidad adaptativa. Para mitigar fallas sistémicas y abordar las barreras contextuales (Waltz et al., 2019), las profesionales deben *poner el cuerpo* (Filardo y Merklen, 2019), utilizando estrategias mayormente afectivas para sostener la implementación del programa. Ello desemboca en el despliegue de estrategias frente a la ineficacia estatal cuyo fin último es sostener la implementación de la política estatal, mas no modificarla.

Esta tensión adaptativa se agrava cuando se traduce en la emergencia de efectos inesperados (Pires, 2019). La precariedad y la sobrecarga laboral conducen a las AFIs a ejercer su discrecionalidad desde la narrativa agente-ciudadano y/o desde la regulación moral, lo que implica priorizar a usuarias que se ajustan a determinadas condiciones socioeconómicas y éticas. Esta práctica, si bien puede ser interpretada como un intento de gestión de la carga, el análisis muestra que no es transformadora, sino que acaba reproduciendo desigualdades y trayectorias de reintegración estratificadas (Vollmer y Schmitz-Pranghe, 2025) en un contexto donde la precariedad es la norma.

A partir de uno de los objetivos del proyecto de Núcleo, se ha indagado en la utilización de estrategias para lidiar con los procesos de implementación en Ercilla, por parte de la Unidad de Intervención Familiar. Esto basado en la evidencia de que los burócratas de nivel de calle desarrollan mecanismos y estrategias para lidiar con situaciones complejas como la incertidumbre, el estrés o las demandas psicológicas (Peeters et al., 2018).

1) *Diálogo y construcción de vínculos*

Como se mencionó anteriormente, la implementación del Programa Familias se realiza mediante un proceso que puede durar hasta 24 meses, lo que vuelve crucial para la implementación la generación de vínculos de confianza entre la persona implementadora y la persona usuaria (Gonzalez et al, 2024; Khatib et al., 2024). Tal y como explican Aracena et al. (2021), la construcción de vínculos de confianza entre el profesional y el usuario, resulta ser un componente estratégico para las intervenciones que realizan visitas domiciliarias. No obstante, en el caso de Ercilla, en gran parte del sector rural no es posible realizar las visitas domiciliarias, lo que en ocasiones, como se mencionó en el punto b.1, puede dificultar la construcción del vínculo:

“[La entrevistada indica que] con algunas de las familias ha sido difícil establecer un vínculo, ya que a la mayoría no las conoce en persona. [Para ella], esto es una dificultad, ya que no le permite tener conexión con las familias” (AFI 6).

[La entrevistada dice que trabaja con] 37 familias, y 30 son del sector rural. Esas son las que están autorizadas para ser por teléfono o incluso por WhatsApp. Dice que de todas maneras se logra generar un vínculo, que a veces cuesta, pero que se puede” (AFI 9).

Sin embargo, a pesar de esa limitación, se destaca como estrategia la búsqueda de instancias de diálogo con lonkos en ciertos sectores (en el caso de las familias usuarias que tienen intervención presencial), el cual se caracteriza por ser más bien una instancia de “pedir permiso” para realizar las visitas, más que un diálogo efectivo:

“[La] principal estrategia es el diálogo. Se busca hablar con el lonko u otros dirigentes para que pueda autorizar y abrir el paso” (AFI 1).

El diálogo y la comunicación efectiva son componentes centrales para la implementación de políticas y programas. Brasileiro et al (2025) destacan estrategias para comunicarse con jóvenes sobre salud sexual, en intervenciones que apuntan a mejorar la salud sexual y reproductiva de jóvenes que participan en el sistema de bienestar infantil. Si bien este estudio difiere de lo que trabaja el Programa Familias, su revisión sistemática resulta útil para analizar esta estrategia, pues explican que para los/as profesionales de primera línea, comunicarse con los usuarios incluye el desarrollo de confianza (*trust-building*) y la comunicación abierta y directa (*open/direct communication*) (Brasileiro et al., 2025).

2. *Adaptabilidad territorial*

Por otro lado, se evidenció la importancia de considerar las condiciones territoriales, climáticas y/o geográficas que tiene la comuna de Ercilla a la hora de pensar en

estrategias de implementación, pues al tratarse de una comuna ubicada en el sur de Chile, y contar con numerosos sectores rurales, se ha identificado que:

“Andar con mudas de ropa y colaciones es una forma de lidiar con las condiciones territoriales y climáticas adversas” (AFI 2).

Esta estrategia puede analizarse desde los descubrimientos de Edri-Peer y Cohen (2025), quienes exponen que la mayoría de los mecanismos de afrontamiento de los burócratas de nivel de calle están asociados con factores organizacionales y ambientales. Así, esta estrategia se justifica como un mecanismo de afrontamiento de las AFIs frente al contexto territorial o ambiental.

3. Acompañamiento en espacios cotidianos

Una estrategia desarrollada por las AFIs para poder profundizar en la generación de vínculos con sus usuarios/as, es acompañar a las familias en otros espacios, es decir, fuera de aquellos espacios directamente relacionados con el programa:

“(…) asistir a actividades donde las mujeres van a vender sus productos. [La entrevistada] menciona la comuna de Collipulli donde en ocasiones ha acompañado a usuarias, o cuando van a las reuniones del colegio, también acude, para poder reforzar los vínculos con las familias y acompañarlas en sus procesos” (AFI 2).

“se aprovechan los trayectos de los usuarios para avanzar en la intervención. [Les dicen] “si es que andan por Ercilla haciendo trámites, vengan, pasen para acá” (AFI 3).

“se intenta aprovechar el trayecto de las usuarias. Por ejemplo, si una usuaria sale de su zona rural, va al centro o al CESFAM, aprovecha de pasar a la oficina a ver a su AFI” (AFI 9).

Al asistir a actividades cotidianas (como acompañar a las ventas de productos o reuniones de colegio) las AFIs utilizan lo que Forester (2009) llama "arenas informales", las cuales surgen fuera de las sesiones o reuniones formales, como por ejemplo, durante un paseo o en un coffee break, y permiten a las personas actuar con mayor libertad y avanzar en procesos que podrían estar estancados en espacios formales (Forester, 2009). Esto es crucial para la implementación del programa en Ercilla, porque como se ha mencionado anteriormente, gran parte de las intervenciones se hacen de manera online o telefónica. Así, el uso de las arenas informales emerge como una práctica discrecional clave para lidiar con la implementación.

4. Cuidado del espacio

Por otra parte, se mencionó que el equipo de la UIF se preocupa por mantener su espacio de trabajo atractivo, con el fin de “conquistar” a los usuarios/as.

“[Se tiene un] espacio acogedor como estrategia de enganche (Nota de campo, 2025, Ercilla).”

Esta estrategia puede interpretarse, desde Bourdieu (2007), como una práctica que traduce y materializa las relaciones del espacio social en el espacio físico. Según el autor, los lugares no son neutros, sino que expresan jerarquías, valores y disposiciones sociales (Bourdieu, 2007). En este caso, el orden y la estética del entorno institucional (el espacio de la UIF) operan como una forma de capital simbólico, que busca generar confianza y legitimidad ante los usuarios/as. Así, el *espacio acogedor* no solo cumple una función práctica o estética, sino que produce efectos simbólicos, como por ejemplo configurar percepciones -es decir transmitir una cierta imagen de las AFIs, donde los usuarios/as pueden percibir profesionalismo, calidez o incluso distancia, dependiendo de cómo esté dispuesto el lugar- o modular comportamientos -un espacio pulcro y formal podría hacer que los usuarios/as se comporten de forma más contenida o distante, mientras que uno más relajado o colorido podría promover confianza y cercanía-.

5. Evitar imágenes institucionales

Una estrategia para la implementación identificada en la recolección de datos es la de evitar el uso de imágenes institucionales a la hora de trabajar, entendiendo imágenes institucionales como chaquetas con logos del ministerio, credenciales, o cualquier otro elemento que dé a entender la presencia del Estado.

“Lo estatal y gubernamental genera rechazo en las zonas rurales” (Nota de campo, 2025, Ercilla).

“Hay que evitar tener identificaciones institucionales” (Nota de campo, 2025, Ercilla).

Esta estrategia implica la renuncia deliberada a usar elementos de identificación oficial para poder entrar a los sectores donde deben realizar visitas, lo que se puede analizar como una estrategia de micro-resistencia (Mumby et al., 2017; Muñoz et al., 2022) para superar barreras de implementación fundamentales. Asimismo, de acuerdo con Lotta et al (2022) esta estrategia implica que las AFIs *aceptan* que la imagen institucional es una barrera contextual (o un factor de riesgo) y *adaptan* sus acciones, modificando su apariencia y protocolo de identificación, para posibilitar la implementación de la política.

6. Teléfono en cadena

Desde la perspectiva de Edri-Peer y Cohen (2025), esta estrategia resulta crucial para la implementación del programa en comunas como Ercilla, dado que la intervención se realiza de manera telefónica. El uso de este canal trasciende la mera gestión administrativa y se sitúa como una estrategia de afrontamiento denominada *moving with clients*. Bajo este enfoque, profesionales de primera línea utilizan su discrecionalidad para flexibilizar las orientaciones técnicas rígidas de los programas, fenómeno conocido en la literatura como *rule bending*, con el fin de

superar las carencias institucionales y asegurar la ejecución de la política pública. Así, cuando no se puede contactar con un usuario/a:

“[La entrevistada menciona que] como estrategia, cuando no se puede contactar con un usuario, llama a otro que viva cerca para consultar si el otro se encuentra en casa, o pedir que la comunique con este” (AFI 10).

Del mismo modo, las AFIs utilizan la estrategia de publicar en redes sociales a las familias con las que necesitan contactarse, de manera que la información pueda circular y la familia usuaria logre comunicarse con la UIF. En esa línea, Binimelis et al. (2021) discuten respecto a la pérdida de autonomía y reducción de funciones de quienes implementan programas sociales en estos contextos, especialmente aquellas que implican diferencias contextuales de índole sociocultural, en un marco donde lo que prima es una lógica de control de información y búsqueda de eficiencia. Sumado a ello, el uso de tecnologías ocurre en un contexto asimétrico y por ello se convierten en una barrera que imposibilita el avance hacia uso de TICs más complejas y orientadas a la transformación social (Binimelis et al., 2021). Adicionalmente, se tensiona el hecho de que el uso sostenido de redes sociales y mantención de vínculos vía telefónica difumina los límites entre vida profesional y vida privada, lo cual tiene implicancias éticas tanto para las familias como para las AFIs (Binimelis et al., 2021).

e. Síntesis de los hallazgos

A modo de síntesis de los hallazgos de la investigación realizada, se sostiene que, si bien las AFIs despliegan una serie de estrategias para implementar el Programa Familias, ninguna de ellas se orienta a resistir a sus lineamientos, y tampoco a transformarlos. Más bien, se generan estrategias que mantienen la operatividad del programa, buscando que las familias usuarias generen adherencia y se cumpla con los indicadores propuestos desde la metodología del programa. Teniendo en consideración que el Programa Familias cuenta con un diseño estandarizado y no adaptable a los diversos contextos socioterritoriales en los que se implementa, se torna problemática la idea de desplegar estrategias que mantienen su normatividad.

De acuerdo con los testimonios de las AFIs y a las discusiones que tuvieron lugar en los talleres, el diseño del Programa Familias reproduce desigualdades, principalmente debido a su enfoque de inversión social, que potencia el uso de etiquetas para clasificar a los/as usuarios/as entre merecedores y no merecedores. Sumado a ello, la implementación a distancia que se desarrolla en la comuna de Ercilla, ha generado un ambiente de duda constante frente a lo que declaran las familias usuarias, dado que, en palabras de las AFIs, no pueden comprobar la

dotación material de los hogares de las familias, ni verificar si la información que les entregan es verídica.

Estas situaciones no son puestas en cuestión por el equipo implementador en Ercilla, e incluso son justificadas debido a la urgencia de cumplir con los indicadores y metas que plantea el Programa Familias. Lo anterior desemboca en que las AFIs desarrollan estrategias de corte adaptativo, y utilizan su margen de acción profesional no para actuar en pos de la justicia social, sino en pos de cumplir con lo que la política social norma.

En torno a esto, Luisi (2025) sostiene que los profesionales del Trabajo Social identifican barreras materiales y formativas para aplicar metodologías y estrategias transformadoras. La rigidez institucional y la escasa producción de conocimiento limitan el despliegue de herramientas orientadas a la transformación social (Triana y Alcívar, 2025). Sumado a lo anterior, se plantea que los y las profesionales perciben un impacto moderado de las metodologías transformadoras y críticas en la reducción y/o mitigación de desigualdades sociales. Por último, se destaca que el apoyo institucional es fundamental para fortalecer el quehacer transformador del Trabajo Social, dado que la transformación exige condiciones institucionales y culturales que se basen en el reconocimiento del rol estratégico de la disciplina en la construcción de justicia social. Para consolidar la transformación social, es necesario un enfoque integral, que complemente teoría, práctica y crítica (Triana y Alcívar, 2025; Luisi, 2025).

f. Planteamiento del problema

En este marco, la propuesta de este informe tiene como punto de partida aquello que está ausente en la implementación del Programa Familias en la comuna de Ercilla: el despliegue de estrategias creativas orientadas a la transformación social. Se problematiza la idea de discrecionalidad adaptativa que pueden desarrollar las AFIs, considerando que el horizonte ético-político del Trabajo Social es la transformación social. La problematización no surge a partir de un cuestionamiento hacia el ejercicio profesional de las AFIs, sino más bien con una intención propositiva que permita abrir nuevas vías de comprensión de la labor de los profesionales de primera línea.

De acuerdo con Triana y Alcívar (2025), dada la complejidad del contexto social actual, donde emergen problemáticas interseccionales y dinámicas, se torna urgente posicionar al Trabajo Social como un agente transformador, que es capaz de actuar de manera efectiva frente a las desigualdades sociales. Para lograr este posicionamiento, la disciplina debe sostenerse en los pilares de la ética, la reflexividad y la inter y transdisciplina. Triana y Alcívar (2025) proponen que la meta

debe ser consolidar un Trabajo Social que cuestione, reconstruya y transforme, creando caminos hacia la equidad, la justicia social y la dignidad.

Triana y Alcívar (2025) y Luisi (2025) proponen la activación de estrategias de intervención más críticas, participativas y orientadas a la transformación social como respuesta a los cambios sociales contemporáneos, buscando un abordaje más holístico, ético y contextualizado de los problemas sociales. Lo anterior es comprendido por Luisi (2025) desde una perspectiva que propone la participación activa del Trabajo Social en la esfera pública y en la promoción de innovaciones sociales.

Los y las trabajadoras sociales son considerados por Luisi (2025) como agentes de cambio de políticas, siempre que se les capacite para promover la innovación social y el *policy practice*. Es sólo cuando esto ocurre, que los y las trabajadoras sociales influyen en los procesos de toma de decisiones, contribuyendo a los procesos de aprendizaje sobre resultados e impulsando transformaciones.

Entonces, a partir de una revisión sistemática de la literatura publicada por Gal y Weiss-Gal, se torna problemático el uso de estrategias de implementación que atienden a la mantención de la normatividad del Programa Familias y no a su traspaso y/o transformación. Gal y Weiss-Gal han situado sus estudios en comprender el cómo y el por qué de los cambios institucionalizados por trabajadores y trabajadoras sociales, pero este proceso no fue evidenciado durante el desarrollo de la investigación con las AFIs de Ercilla.

La discrecionalidad adaptativa que se constató en la investigación realizada opera como un catalizador para la propuesta teórico-conceptual que se detallará a continuación, en donde se pretende mostrar la capacidad transformadora de la disciplina, haciendo frente a la concepción de un Trabajo Social pasivo y que se adapta a las condiciones contextuales.

III. Propuesta teórico-conceptual: De la adaptación a la transformación

A partir de la problemática identificada, se trabajará en una propuesta que busca dar un vuelco a las estrategias de implementación adaptativas, para dar paso a iniciativas transformadoras, críticas y basadas en la creatividad e innovación social.

Para ello, se desarrollarán los conceptos de *policy practice*, innovación social, intervención creadora y reflexión crítica, fundamentalmente a partir de los estudios publicados por Gal y Weiss-Gal respecto a la capacidad de los y las trabajadoras

sociales de ir más allá de la implementación de políticas sociales, pasando a implicarse en ellos e impulsar transformaciones incluso desde el quehacer cotidiano.

En primer lugar, y para enmarcar la propuesta de *intervención política creativa*, se desarrolla un contexto conceptual sobre el Trabajo Social Disidente propuesto por Paul Michael Garrett. En segundo lugar, se da paso a una propuesta teórico-conceptual como cúlmene analítico de este trabajo.

a. Enfoques antiopresivos en Trabajo Social

Las propuestas antiopresivas surgen en la década de 1960-1970 en respuesta a los posicionamientos marxistas radicales del Trabajo Social, en países anglosajones. Estas propuestas plantean una desconfianza radical ante los aportes disciplinares autodenominados críticos, y una afinidad fundamental con la interrogación y cuestionamiento constante de teorías o pistas falsas (Garrett, 2021). Es decir, enfoques que pueden proclamarse como emancipadores, pero que continúan reproduciendo discursos verticales o jerárquicos. Las pistas falsas son concebidas como aquellas perspectivas que utilizan conceptos asociados con la transformación social, pero son conscientes de proponer un acercamiento heróico o de responsabilización individual. Así, los conceptos se diluyen y se desdibuja lo que se entiende como Trabajo Social Antiopresivo que enfrente a las perspectivas disciplinares dominantes (Garrett, 2021; Pease y Nipperess, 2016; Dominelli, 2002).

Dentro de las propuestas antiopresivas, se encuentra el Trabajo Social Disidente propuesto por Paul Michael Garrett. El autor plantea que el Trabajo Social no debe servir como un mero reproductor del neoliberalismo y que, si no generamos formas de disidencia profesionales, el Trabajo Social será vaciado (Garrett, 2021). En este sentido, Garrett sugiere contraatacar cualquier propuesta, y sobre todo aquellas que se proclaman como soluciones, ya que son planteadas como un algo acabado y consensuado, y eso es menos transformador que reformista. Por lo mismo, el autor plantea la necesidad de construir propuestas alternativas que van contra el modo dominante de responder y conceptualizar lo problemático (Garrett, 2021). Inspirado en Bourdieu y Wacquant, Garrett (2021) sostiene que el Trabajo Social ha sido transformado en un aparato disciplinario. Donde antes existía un campo con relativa autonomía crítica, ahora predomina una lógica vertical, donde los marcos de acción y pensamiento son impuestos por dispositivos (Pease y Nipperess, 2016).

De acuerdo con Garrett (2021), actualmente el profesionalismo es un mecanismo disciplinario y el Trabajo Social se ha sometido a él, pasando a ser un instrumento institucional y funcional, dejando de ser un campo crítico. Así, el autor plantea que la profesión se ha vaciado de contenido.

Frente a ello, se propone al Trabajo Social Disidente como una constelación de teorías que pretenden trascender la indignación personal hacia la transformación social. Se plantea como inaceptable que el Trabajo Social se articule en modelos y modos de acción establecidos, ya que no somos una disciplina metodologicista, y por lo tanto, debemos disentir ante todo aquello que se estanque en modelos rígidos (Garrett, 2021; Pease y Nipperess, 2016; Dominelli, 2002).

La crítica al gerencialismo y al heroísmo son claves dentro del Trabajo Social Disidente, dado que se critican las nociones de triunfalismo de la agencia sobre la estructura (Garrett, 2021). El impulso fundamental está en creer en un mundo alternativo al actual, derribando las formas complejas de inclusión del neoliberalismo (Garrett, 2021), que son capaces de absorber conceptos progresistas como el empoderamiento y la transformación para vaciarlos de contenido subversivo. Así, Garrett (2021) plantea que el neoliberalismo no niega la crítica, sino que la incorpora para volverla funcional a sus fines.

A su vez, los enfoques anti opresivos relevan la necesidad de un espacio continuo de reflexividad entre profesionales, es decir, el reconocerse como sujetos oprimidos en el flujo de opresión pero a su vez, reconocer dentro del propio quehacer y construcción discursiva que también han sido cómplice de procesos opresivos (Garrett, 2021; Pease y Nipperess, 2016; Dominelli, 2002).

De la mano con lo anterior se destaca también la práctica de deconstrucción de instrumentos precisamente desde la reflexividad, cuestionando qué tipo de herramientas estamos utilizando y de qué manera podemos repensar su impacto en las intervenciones, reconociendo que estos, al ser meros instrumentos y técnicas, son amorfos y pueden perpetuar lógicas discretas de opresión (Garrett, 2021; Pease y Nipperess, 2016; Dominelli, 2002). Es por esto que deconstruirlos y darles un giro crítico desde la reflexividad, permitiría contribuir a una intervención desde una perspectiva antiopresiva orientada a la transformación social (Garrett, 2021).

El Trabajo Social Disidente cree en el diálogo entre enfoques, complementándose y reconociendo que esas perspectivas no están ni estarán acabadas y por tanto, otras corrientes pueden responder y articularse en función de una mirada crítica (Garrett, 2021; Pease y Nipperess, 2016; Dominelli, 2002). Dialoga fuertemente con corrientes postestructuralistas al incorporar estudios sobre flujos de poder, reconociendo que se ejerce poder a través de construcciones discursivas por parte de los profesionales, así como también las y los usuarios participan de este flujo al incidir en la dirección de la intervención.

Morley (2016) propone que la reflexión crítica es un elemento fundamental para llevar adelante un Trabajo Social Crítico, ya que promueve su potencial emancipatorio y su compromiso con la justicia social y la transformación. En este sentido, se plantean como base analítica los marcos modernistas críticos, como las

teorías feministas y radicales, para comprender las opresiones, desventajas y explotaciones que tienen lugar en las sociedades contemporáneas. Estas líneas teóricas permiten conectar los problemas sociales manifestados de manera micropolítica con factores sociales, políticos y económicos, permitiendo enfocar el quehacer profesional hacia metas emancipatorias y transformadoras (Morley, 2016). En complemento, se tornan de suma relevancia los marcos postestructurales, dado que critican los aspectos limitantes de las teorías modernistas, rechazando la asunción de grandes narrativas universales, así como también concepciones simplificadas del poder. En lugar de aquello, se propone que toda afirmación de verdad es contextual y siempre incompleta, aludiendo a la capacidad de agencia de los y las profesionales para desafiar las relaciones de poder dominantes (Morley, 2016).

b. Intervención política creativa: *Policy practice*, intervención creadora, innovación social y reflexión crítica

b.1 Desarrollo conceptual

Los efectos inesperados de las políticas sociales muchas veces intentan ser mitigados mediante transformaciones a nivel de las políticas públicas, en los niveles micro, meso y macro (Gal y Weiss-Gal, 2023). El nivel micro refiere a las vinculaciones cotidianas entre implementadores de primera línea y usuarios/as de programas sociales; el nivel meso corresponde a aquellas interacciones que tienen lugar en cargos intermedios del Estado, en un espacio no decisonal, pero sí de autoridad; por último, el nivel macro es aquel donde tienen lugar las acciones decisonales del Estado, donde se diseñan las políticas y programas sociales.

Gal y Weiss-Gal (2023) han investigado cómo los y las trabajadoras sociales, en determinadas condiciones institucionales y con particulares motivaciones personales, son capaces de institucionalizar cambios a través de diversos medios, influyendo en distintos niveles de las políticas públicas. En el caso de la implementación del Programa Familias en La Araucanía, si bien existen prácticas creativas, éstas son dispersas y no transformadoras, sino que adaptativas (Curbelo y Yusta, 2025; López y Bracons, 2023).

En este marco, se propone el concepto de *policy practice* propuesto por Gal y Weiss-Gal (2015), para hacer referencia al uso del margen de acción que los y las trabajadoras sociales tienen dentro del marco profesional para institucionalizar cambios en las políticas públicas. Esto, comprendiendo que el Trabajo Social como profesión ha estado desde sus inicios anclado a las políticas gubernamentales y que

tiene como horizonte la transformación social como medio para la justicia social (Gal y Weiss-Gal, 2023).

La *policy practice*, de acuerdo con Gal y Weiss-Gal (2023), puede ser efectuada a nivel organizacional, local o nacional -micro, meso, macro-, y está mediada por tres componentes fundamentales: las oportunidades, la facilitación y la motivación. Las oportunidades refieren al grado de accesibilidad que las instituciones públicas otorgan a los y las trabajadoras sociales para institucionalizar cambios a través de la práctica política. La facilitación comprende a la cultura organizacional como un determinante fundamental en el comportamiento de los y las trabajadoras sociales en el marco de la institución donde se desempeñan. La cultura organizacional se manifiesta en artefactos que pueden identificarse en determinados valores y normas compartidos por quienes integran los equipos de trabajo. Por último, la motivación hace referencia a los procesos de socialización profesional, dado que pueden ofrecer una perspectiva de cuáles son los factores que influyen en la formación de profesionales del trabajo social con compromiso de participar en la práctica política.

Sumado a los componentes ya desarrollados, los autores conceptualizan un cuarto elemento que sería fundamental en los procesos de cambio de políticas: el entorno. Este es definido como un conjunto de factores vinculados al medio social más amplio de los y las trabajadoras sociales, y que influye en la participación de los profesionales, aunque esta está mediada por la oportunidad, la facilitación y motivación, y estos tres componentes se influyen mutua y constantemente (Gal y Weiss-Gal, 2023).

El concepto de entorno es una categoría que establece el contexto más amplio en el marco conceptual del *policy practice*. Este componente representa variables estructurales, sociales y profesionales que influyen en la decisión de trabajadores y trabajadoras sociales de participar en la institucionalización de cambios en las políticas sociales. El entorno, entonces, actúa como un contexto estructural y social, que está determinado por el régimen de bienestar, las políticas y problemas, la profesión y las personas (Gal y Weiss-Gal, 2023).

De acuerdo con Gal y Weiss-Gal (2023), en países donde el régimen de bienestar -en base a la tipología propuesta por Sping Andersen- no está asociado al Estado, sino al mercado y/o a las familias, es menos probable que los y las trabajadoras sociales puedan efectivamente impulsar e institucionalizar cambios en las políticas sociales, dado que es el Estado donde el Trabajo Social tiene mayor capacidad de incidencia, y donde las transformaciones para abogar por mayor justicia social y dignidad deben tener lugar. Ahora bien, aun cuando los Estados institucionalmente fuertes pueden contribuir a las oportunidades y facilitación para la institucionalización de cambios en las políticas, también pueden inhibir la motivación de los y las profesionales, dado que éstos comprenden que los problemas sociales están siendo abordados de manera eficiente (Gal y Weiss-Gal, 2023).

Desde otra arista, los autores sugieren que el modo en que los fenómenos sociales llegan a ser conceptualizados como problemas que deben ser abordados es fundamental para comprender los procesos de participación de profesionales del Trabajo Social en la institucionalización de cambios en las políticas sociales (Gal y Weiss-Gal, 2023). Las políticas adoptadas o la amenaza percibida de determinadas políticas pueden ser catalizadores de la participación en la institucionalización de cambios como respuesta a políticas sociales consideradas como inaceptables, aunque en un entorno hostil esta voluntad de participación puede verse mermada (Gal y Weiss-Gal, 2023).

En cuanto a la profesión, los autores sugieren que el legado, las instituciones, el marco educativo, los valores y el estatus profesional del trabajo Social son elementos del entorno que influyen en la participación en procesos de cambio de políticas. En ese sentido, la socialización profesional, el discurso profesional y el estatus del que gozan los y las profesionales, son factores determinantes en este contexto (Gal y Weiss-Gal, 2023).

Finalmente, las personas o *people* son catalogadas por Gal y Weiss-Gal (2023) como fundamentales para definir el rol del Trabajo Social dentro de las sociedades, y son generalmente las personas usuarias quienes tienen mayor injerencia en este aspecto. Incluso, los autores sugieren que muchas veces son los usuarios quienes catalizan la participación en procesos de cambio, cuando sus derechos son traspasados o sus necesidades son ignoradas. Además, muchas veces los usuarios de servicios operan como socios en los esfuerzos de cambio de políticas sociales.

Por otro lado, Gal y Weiss-Gal (2023) definen tres modos de cambio de políticas sociales: Desplazamiento, Superposición y Conversión. Los autores declaran que existen más modos estudiados, pero que estos tres corresponden a formas activas de cambio de políticas. En cuanto al desplazamiento, lo definen como la eliminación de normas existentes para reemplazarlas por unas nuevas. Es, entonces, un modo radical de cambio de políticas e implica una revisión y conocimiento profundo de las políticas vigentes. La superposición, de acuerdo con Gal y Weiss-Gal (2023) implica la adición de nuevos elementos a una política ya existente. Por último, la conversión de las políticas sociales es conceptualizada como una modificación en la interpretación de la normatividad de las políticas sociales. En este sentido, los autores plantean que la política no cambia factualmente debido a un esfuerzo por modificar sus lineamientos, sino que cambia la interpretación de la política y el modo discrecional en que esa interpretación se aplica al implementar (Gal y Weiss-Gal, 2023).

Complementando lo planteado por Curbelo y Yusta (2025) y López y Bracons (2023), Gal y Weiss-Gal (2023) reflejan en su literatura al menos cinco modos en los que los y las profesionales activan transformaciones que son luego institucionalizadas. El primero de ellos, es la vía voluntaria y/o activista, que consiste en hacerse parte de organizaciones de la sociedad civil y aportar desde ese lugar

para impulsar cambios que hagan frente a desigualdades e injusticias estructurales. El segundo medio es la participación en organizaciones profesionales, como sindicatos, para institucionalizar cambios desde una posición gremial. En tercer lugar, se menciona la elección de trabajadores y trabajadoras sociales en cargos donde se pueden diseñar políticas públicas. En cuarto lugar, los autores sugieren que la práctica académica es también un medio para institucionalizar cambios desde la investigación y la enseñanza con incidencia. Por último, se menciona la vía de la discrecionalidad a nivel de calle, donde los y las trabajadoras sociales traducen las políticas e introducen transformaciones a nivel micro (Gal y Weiss-Gal, 2023).

Ahora bien, pasando al concepto de intervención creadora sugerido por Curbelo y Yusta (2025), éste refiere a un enfoque social transformador y democratizador que busca soluciones ingeniosas y resolutivas frente a circunstancias complejas, mediante la creatividad. La intervención creadora, de acuerdo con Curbelo y Yusta (2025) y López y Bracons (2023) se propone como un imperativo disciplinar, que demanda una redefinición de la intervención social en términos profundos, alejándose de comprensiones tradicionales, lineales y reduccionistas que limitan el potencial transformador de la profesión. Esta perspectiva se sustenta en una multipolaridad paradigmática, que integra la complejidad de lo social para trascender hacia una transformación social en pos del desarrollo holístico del bienestar humano (Curbelo y Yusta, 2025; López y Bracons, 2023).

Es así, que la intervención social creadora se comprende como una secuencia metódica que se desarrolla en un proceso espiral y circular, buscando soluciones multidimensionales basadas en la horizontalidad y la construcción, en favor de un enfoque que propicie la ciudadanía activa y la promoción de derechos (Curbelo y Yusta, 2025; López y Bracons, 2023). Para ello, la intervención creadora se posiciona como un proceso colaborativo, reflexivo y decisonal, propiciando la ruptura con aquello que se plantea como establecido y posibilitando la capacidad inventiva como efecto multiplicador (Curbelo y Yusta, 2025; López y Bracons, 2023).

Las intervenciones creadoras se alinean con un enfoque creador que se entiende desde una perspectiva humanista e intercultural como base para una transformación más justa e igualitaria (Curbelo y Yusta, 2025; López y Bracons, 2023). Las intervenciones creadoras se caracterizan por el denominado *pensamiento de posibilidad*, que se centra en la resolución de problemáticas desde la democracia y la justicia, a través de procesos éticos y que buscan escapar de las lógicas de mercado, creyendo en posibilidades alternativas de creación.

En este marco, la creatividad se posiciona como una herramienta que promueve la diversidad como normalidad y la convergencia de disonancias mediante el diálogo y el respeto mutuo, evitando el uso de etiquetas que sostienen estigmas socioculturales. Las prácticas creativas facilitan la comunicación, el entendimiento y los espacios seguros para las expresiones identitarias auténticas. Lo anterior

permite pensar intervenciones sociales que rompan con la inercia de lo establecido para generar nuevas creaciones epistémicas y metodológicas con el objetivo de transformar circunstancias contextuales complejas, impulsando cambios efectivos y a largo plazo a través de una innovación social creadora, ética y co-construida (Curbelo y Yusta, 2025; López y Bracons, 2023).

Para complementar los conceptos de intervención creadora y *policy practice*, es pertinente integrar las propuestas de innovación social (IS) dentro de la disciplina del Trabajo Social al alero de los planteamientos de Gallardo y Cogollo (2023), Luisi (2025) y Triana y Alcívar (2025). Las innovaciones sociales, de acuerdo con los autores, se relacionan con la solución de problemas, la implementación de procesos participativos y la transformación en niveles micro, meso y macro. La innovación social es una herramienta fundamental para cumplir con el imperativo profesional de la transformación (Luisi, 2025; Triana y Alcívar, 2025). Desde el Trabajo Social, la IS se comprende como una respuesta necesaria ante la creciente complejidad de los fenómenos sociales, que hacen insuficientes los sistemas de bienestar tradicionales. La IS no es un concepto limitado, sino una herramienta con amplio potencial para responder a problemáticas con nuevos proyectos sociales que contribuyen a la construcción de sociedades más cohesionadas, inclusivas y justas (Gallardo y Cogollo, 2023; Luisi, 2025).

En el marco latinoamericano, la IS ha sido una herramienta esencial para promover cambios y adaptaciones de la institucionalidad a los principales desafíos sociales, como el desempleo, la pobreza y las desigualdades (Gallardo y Cogollo, 2023). De acuerdo con Traube et.al (2017), cualquier proceso en el Trabajo Social, para ser concebido como una innovación, debe contener novedades y mejoras, y debe ser más efectivo que las alternativas previas.

La innovación está inherentemente ligada al concepto de creatividad y al gesto creativo. Se reconoce que el Trabajo Social implica la innovación social, ya que es crucial para impulsar un enfoque social creador -tal como ya se mencionó- que se nutre de la creatividad para producir soluciones integrales, resolutivas y originales. En este sentido, Gallardo y Cogollo (2023), plantean que las innovaciones deben cumplir con cuatro condiciones: promover el desarrollo de la capacidad social creadora y la creatividad social; servir como instrumento transformador de los marcos profesionales; incentivar la capacidad creativa e inventiva que promueva un efecto multiplicador; y favorecer la creación de nuevas ideas, inventivas e imaginativas a modo de potenciar soluciones que sean efectivamente resolutivas.

Es relevante declarar que la innovación y la investigación guardan una relación estrecha, conocida como I+I, ya que son consideradas, en complemento, como instrumentos adecuados y potenciadores para la mejora de la institucionalidad (Gallardo y Cogollo, 2023; Luisi, 2025). En este sentido, la investigación impulsa la

innovación al proporcionar datos y conocimientos sobre las necesidades y problemas sociales.

Ahora bien, el Trabajo Social como disciplina no ha tenido una tendencia cohesionada hacia la díada I+D. De acuerdo con el estudio realizado en España por Gallardo y Cogollo (2023), un gran porcentaje de profesionales manifestó desconocer experiencias de innovación dentro de la profesión. Sumado a ello, se manifiesta una escasez transversal de recursos que entorpece el desarrollo de proyectos sociales innovadores y creativos.

No obstante, la IS es necesaria y se ha traducido en diversas prácticas en países como Colombia, con el uso activo de redes sociales para fomentar la participación social, y la creación de un consultorio virtual de Trabajo Social que reduce la complejidad burocrática (Gallardo y Cogollo, 2023). Además, los autores destacan la importancia de la innovación metodológica para promover un pensamiento *otro*, crítico, reflexivo y plural, que investigue profundamente las realidades sociales para pensar proyectos robustos que busquen dar respuesta a las problemáticas emergentes.

La transformación se logra a través de la innovación, la influencia en políticas y el desarrollo de potencial crítico en los y las profesionales del Trabajo Social. Los fundamentos históricos y políticos de la disciplina suponen su compromiso con movimientos emancipatorios e iniciativas radicales orientadas a la transformación social (Luisi, 2025). Es por ello, que Luisi (2025) afirma que los y las trabajadoras sociales son agentes de cambio de políticas siempre que se les capacite para promover la innovación social y la *policy practice*.

En este sentido, se torna relevante mencionar los planteamientos de Gutiérrez (2025) respecto a la importancia de contar con una formación en Trabajo Social que no sólo transmita conocimientos teórico-prácticos, sino que fomente el pensamiento crítico, la creatividad y la capacidad de llevar a cabo investigaciones con rigurosidad y ética profesional. Sumado a una mejora en los planes de estudio, Gutiérrez (2025) recalca la importancia de generar un entorno de instituciones que promueva la investigación desde el Trabajo Social, ya que debemos ser capaces de llevar adelante, de forma integrada, intervenciones sociales informadas y efectivas, cohesionando efectivamente teoría y práctica (Gutiérrez, 2025). De este modo, el Trabajo Social puede influir en los procesos de toma de decisiones y generar cambios significativos en el diseño e implementación de políticas sociales, pero para lograr ello, es fundamental superar la lógica basada en el rendimiento e invertir en un aprendizaje continuo y transformador, desde los espacios educativos e institucionales (Luisi, 2025; Triana y Alcívar, 2025).

De acuerdo con Morley (2016) y Noble (2016), todo lo anterior está atravesado por un proceso de reflexión crítica, que busca exponer y oponerse al pensamiento y

prácticas tradicionales, así como también contrarrestar el fatalismo que puede surgir a partir de análisis estructurales y deterministas. Siguiendo la línea de los autores, la reflexión crítica consta de la fase de deconstrucción y reconstrucción, como procesos que interrogan los valores y supuestos subyacentes en los discursos dominantes, con el fin de revelar su complicidad opresiva y revisar la generación de oportunidades de agencia, resistencia y transformación (Morley, 2016; Noble, 2016).

En este sentido, Morley (2016) propone que la reflexión crítica se traduce en estrategias que resisten a las prioridades y mandatos neoliberales que se manifiestan en las organizaciones e instituciones. Mediante el desafío constante a la micropolítica del poder en el quehacer cotidiano, la reflexión crítica puede contribuir a la transformación de estructuras sociales más amplias (Morley, 2016). Se plantea la importancia de una supervisión y reflexión crítica (Noble, 2016), que desafíe las desigualdades estructurales mediante análisis interseccionales, enfatizando en la importancia de la humildad cultural y de poner en el centro la experiencia *otra* para poner en jaque la experiencia dominante. A través de procesos de reflexión crítica como los planteados por Morley (2016), se propone que se debe escudriñar en las ideologías dominantes para develar las relaciones de poder y desafiar la complicidad profesional en la reproducción de desigualdades y desenterrar los conocimientos subyugados, creando nuevas visiones (Noble, 2016).

Noble (2016) posiciona la imperatividad de cuestionar las políticas, la educación y la normatividad institucional, comprendiendo que son moldeadas por el contexto sociopolítico actual. En este contexto marcado por el gerencialismo, se torna fundamental plantear una nueva política para el Trabajo Social, como lo es la *intervención política creativa* propuesta a continuación en este trabajo, que confronte las injusticias y abogue por la transformación social y profesional.

b.2 Intervención política creativa: Desafiando la discrecionalidad adaptativa

Con todo, se propone el concepto de *intervención política creativa* como síntesis de los planteamientos de Gutiérrez (2025), Curbelo y Yusta (2025), López y Bracons (2023) y Gal y Weiss-Gal (2023). La *intervención política creativa*, como propuesta teórico-conceptual, supone la emergencia de enfoques múltiples desde el Trabajo Social, orientados a la transformación creativa que comprenda la necesidad de cambios sistémicos y de construir una sociedad más justa mediante esfuerzos disciplinares mancomunados y basados en evidencia. Esto, comprendiendo que la profesión tiene como mandato ético la promoción del bienestar, la transformación y la justicia social, lo cual exige una participación activa en la formulación de nuevas políticas, en diversos niveles. Esta propuesta emerge, como ya se mencionó, con el fin de hacer frente a las estrategias adaptativas desplegadas por la UIF de Ercilla durante el proceso de implementación del Programa Familias.

La intervención política creativa surge también como una propuesta para hacer frente a las líneas teóricas tradicionales del Trabajo Social, que tienden a la individualización y culpabilización y a guiarse por marcos teóricos conservadores que impiden develar las relaciones de poder y opresión que atraviesan la profesión. En este sentido, la *intervención política creativa* busca romper con las teorías ecológicas que plantean una relación benigna entre los individuos y sus entornos, con la idea de la auto-responsabilidad individual y las soluciones basadas en fortalezas y tareas, así como también con las prácticas basadas en modelos conductuales de individualizantes. El Trabajo Social Crítico y Disidente en el cual se enmarca esta propuesta teórico-conceptual, propone que el Trabajo Social tradicional tiende a producir comprensiones familiaristas, estereotipadas y basadas en tipos ideales, que abogan por una cierta neutralidad y objetividad a la hora de pensar la disciplina (Dominelli, 2002; Pease [et.al](#), 2016).

En este sentido, y de acuerdo con las propuestas teóricas revisadas, se sugiere que, para efectivamente desarrollar una *intervención política creativa* es necesario producir una integración profunda entre los niveles micro, meso y macro, reconociendo la importancia de la adaptación de las políticas públicas a los diversos niveles y contextos para alcanzar los objetivos propuestos en los diseños institucionales. En complemento con esto, se propone la importancia de ampliar el contenido curricular en torno a un desarrollo conceptual que incorpore mayor densidad investigativa y de desarrollo innovador de políticas públicas, además de generar ambientes institucionales que propicien espacios de reflexividad y *pensamiento de posibilidad* para impulsar cambios.

Para transitar desde la discrecionalidad adaptativa hacia intervenciones políticas creativas y transformadoras, el Trabajo Social requiere de un marco metodológico-conceptual que guíe el ejercicio profesional hacia la institucionalización de cambios no necesariamente en el nivel macro, sino desde lo local y mediante la acumulación de micro prácticas políticas. Tal como se estableció anteriormente, Gal y Weiss-Gal (2023) sostienen que un modo para introducir cambios a nivel local es la vía de la discrecionalidad a nivel de calle, lo cual se vincula de manera directa con los hallazgos emergentes del trabajo de campo en Ercilla, pues es precisamente dicha vía donde las AFIs traducen las políticas e introducen modificaciones a nivel micro, aunque en este caso las traducciones no están conteniendo un potencial transformador.

Ahora bien, la *policy practice* definida por Gal y Weiss-Gal (2023) no es un acto espontáneo, sino un proceso mediado por los componentes que han sido ya detallados. En este sentido, se establece una relación entre la realidad de la implementación en la comuna de Ercilla con el marco propuesto por los autores, al mostrar que en el territorio existe una ausencia o limitación de estos componentes, lo cual inhibe la acción política de las AFIs.

En el caso del componente de Oportunidades en Ercilla, la debilidad institucional, el desajuste territorial de los lineamientos metodológicos del Programa Familias y la falta de inclusión del equipo implementador en el diseño programático, constituyen un déficit estructural de oportunidades. Las instituciones actúan principalmente como entidades normativas que limitan la apertura de espacios reales para la incidencia a nivel de calle.

La Facilitación, en el caso de Ercilla, se ve inhibida por la priorización del gerencialismo, el cumplimiento de metas burocráticas y la rendición de cuentas sobre el vínculo profesional-usuario. Los conflictos éticos y la sobrecarga laboral que se evidencian en el análisis pueden ser comprendidos como subproductos de una cultura organizacional que no propicia ni facilita la reflexividad, el riesgo creativo ni la articulación política de las demandas territoriales específicas.

Por último, el componente de Motivación, que está anclado a la socialización profesional y al compromiso personal, es el más crucial en el contexto de Ercilla. Frente al déficit de oportunidades y facilitación, la motivación se torna en el único margen de maniobra que es potencialmente libre. Se convierte la motivación, entonces, en la variable que podría permitir que las AFIs resistan ante el constreñimiento y que activen intervenciones políticas creativas. No obstante, la inseguridad territorial y la fuerte carga afectiva minan este espacio, desviando la motivación hacia intentos por viabilizar la implementación del Programa Familias en la comuna.

Entonces, en el caso de la implementación del Programa Familias en la comuna de Ercilla, debido a la limitación de los componentes de oportunidad, facilitadores y motivación, no se constata la existencia de ningún modo de cambio de políticas. En este sentido, el programa es implementado tal como se propone en los lineamientos técnicos, y los cambios que se han implementado, como la intervención vía telefónica, son mandatados por FOSIS Temuco, ante la imposibilidad de acceso a las zonas rurales de la comuna y la negación de inyección de recursos para garantizar la seguridad de las AFIs durante las visitas domiciliarias.

El entorno de la implementación del Programa, siguiendo los lineamientos de Gal y Weiss-Gal (2023) está marcado por un régimen de bienestar familiarista y de mercado, que no se rige por el aseguramiento de derechos desde el Estado, sino que pone estos últimos en tensión al solicitar condiciones de cumplimiento a las familias para que accedan a las transferencias que ofrece la política. Del mismo modo, el Programa Familias está diseñado para aumentar las capacidades del núcleo familiar, mas no para hacer frente a las condiciones socioculturales y territoriales que conducen a que las familias cuenten con las carencias que el Programa identifica en el área de vivienda, educación, trabajo, ingresos y salud. La profesión, en el contexto donde se desenvuelven las AFIs, se configura como un entorno endeble, puesto en cuestión desde los niveles centrales que exigen el cumplimiento de indicadores estandarizados, dejando poco espacio para una

discrecionalidad transformadora, poniendo el foco en una implementación que se rija a las normativas establecidas y no en un profesionalismo activo que sea capaz de crear. Finalmente, el entorno definido como *people*, si bien podría funcionar como un catalizador para la participación en cambios de la política debido a la implementación telefónica y la distancia que esto genera, acaba operando como un elemento tensionante para las AFIs, que acaban cediendo a la presión institucional de cumplir con lo solicitado en lugar de transformarlo en favor de las familias usuarias y de su propio bienestar como trabajadoras.

Entonces, tal como se adelantaba en la introducción de este informe, el diagnóstico de implementación del programa en Ercilla revela la paradoja fundamental de que las profesionales no carecen de creatividad, sino que ésta se encuentra capturada por la discrecionalidad adaptativa. En el quehacer cotidiano, las AFIs despliegan una creatividad afectiva, manifestada en el cuidado del espacio o el acompañamiento a trámites externos al programa, con el fin de generar adherencia y parchar las deficiencias de la institucionalidad débil. No obstante, esta energía creativa se agosta en sostener la operatividad de una política estandarizada, que ignora la violencia institucional y la complejidad del territorio.

La intervención política creativa propone que la creatividad deje de operar como un mecanismo de supervivencia burocrática y se convierta en una herramienta de incidencia y cambio sistémico. Al triangular la precariedad laboral con el componente de facilitación de la *policy practice*, se evidencia que la innovación no puede descansar únicamente en la voluntad profesional. La propuesta aquí presentada exige un tránsito hacia una cultura organizacional e institucional que respalde la autonomía y el criterio profesional, permitiendo que el margen de acción de las AFIs se oriente efectivamente hacia la justicia social, y no sólo al mantenimiento de la operatividad del programa.

Asimismo, la investigación permite observar cómo la implementación vía telefónica y la militarización del territorio han impulsado a los equipos hacia una narrativa agente-ciudadano basada en juicios morales sobre el merecimiento de las familias. Frente a aquello, la intervención política creativa introduce la reflexión crítica como un proceso de deconstrucción fundamental. No se trata de buscar hacer más, sino de cuestionar el uso de instrumentos y discursos que pueden estar reproduciendo desigualdades. De esta manera, la propuesta invita a las profesionales a reconocerse como sujetos políticos y agentes de cambio, capaces de institucionalizar cambios desde la microfísica del poder, transformando cada acto discrecional en una posibilidad de innovación social situada, que desafíe las lógicas imperantes.

VI. Reflexiones finales

El proceso de investigación-intervención desarrollado con la Unidad de Intervención Familiar de la comuna de Ercilla dió cuenta de las complejidades asociadas a la implementación de programas sociales por proximidad, sumado a las complejidades propias de cada territorio, y particularmente en territorios militarizados y con conflictos activos.

Durante el proceso, en conjunto con el equipo del proyecto “Lidiar con la implementación: Reproducción de desigualdades en contextos extremadamente críticos”, pudimos constatar que las AFIs manejan una serie de estrategias para lidiar con la implementación del Programa Familias en la comuna de Ercilla, que responden principalmente a la complejidad del territorio y a los requerimientos burocráticos de la política social. No obstante, las AFIs, de acuerdo a las conversaciones sostenidas, no eran plenamente conscientes de que estas estrategias son el resultado de su discrecionalidad profesional, y que son una parte fundamental del proceso de implementación.

Las estrategias desarrolladas por el equipo implementador cumplen el objetivo de generar adherencia de las familias usuarias, mediante el cuidado del espacio de la UIF, el acompañamiento en trámites cotidianos independientes al programa y las llamadas telefónicas en cadena. En este sentido, las estrategias son desarrolladas para mantener la implementación del Programa Familias de acuerdo a los lineamientos metodológicos entregados por el Ministerio de Desarrollo Social y a los requerimientos técnicos provenientes de FOSIS, y no para implementar modificaciones.

En este marco, la investigación realizada en la comuna de Ercilla ha revelado una paradoja fundamental dentro del ejercicio profesional de las AFIs: la existencia de la creatividad en la intervención, pero el fracaso como fuerza transformadora. Esta lógica adaptativa tiene una consecuencia conceptual y disciplinar crítica, que se materializa en la producción de efectos inesperados que refuerzan desigualdades, como la regulación moral de conductas y la exclusión indirecta de casos considerados no pertinentes o extremadamente complejos.

El diagnóstico producido en Ercilla muestra que si bien la capacidad creativa existe y tiene un fundamento político, éste se mantiene en el ámbito afectivo. Entonces, el problema no es la ausencia de creatividad, sino la falta de un mecanismo que active una dimensión política que supere lo afectivo y se torne activa, dotando de intencionalidad transformadora al ejercicio creativo.

Ante esto, en base a los conceptos de *policy practice*, intervención creadora, innovación e investigación, y reflexión crítica, se produce la propuesta conceptual de

intervención política creativa. Esta propuesta se basa en el diseño e implementación de estrategias que busquen desafiar los lineamientos estandarizados de las políticas sociales, buscando producir intervenciones sociales situadas, pertinentes y basadas en procesos robustos de investigación e innovación.

Ahora bien, tanto el entorno, como las oportunidades y facilitadores presentes en el proceso de implementación del Programa Familias en la comuna de Ercilla no propician la posibilidad del despliegue de *policy practice* orientadas a la institucionalización de cambios. La *intervención política creativa*, en este contexto, no se propone como una solución heroica frente a la discrecionalidad adaptativa que despliegan las AFIs, sino como una apertura reflexiva frente al quehacer cotidiano, y como una propuesta teórico-conceptual que busca hacer frente al sentido común profesional, enfatizando en nuestro horizonte transformador y en nuestra capacidad agencial para proponer e implementar cambios dentro de contextos organizacionales e institucionales que son complejos y muchas veces totalizantes. Por lo mismo, la intervención política creativa no se plantea como un imperativo para los y las profesionales de primera línea, sino como un punto de fuga para re-pensar el Trabajo Social desde su formación académica hasta su ejercicio profesional.

Referencias bibliográficas

- Allendes, S., y Pérez Roa, L. (2022). Las fricciones morales del dinero en la intervención social: El caso del Programa Familias. *Propuestas Críticas En Trabajo Social-Critical Proposals in Social Work*, 2(4), 123–146. <https://doi.org/10.5354/2735-6620.2022.67189>
- Arellano M., J. P. (2005). Políticas sociales para el crecimiento con equidad en Chile, 1990-2002. *El Trimestre Económico*, 72(286), 409–449. [enlace sospechoso eliminado]
- Barril, M. F. I. (2022). El rol de la intersectorialidad en las políticas de pobreza extrema en Chile: El caso del Programa Familia en el Sistema de Protección Social Chileno. *Gobierno y Administración Pública*, (4), 54–84. <https://doi.org/10.29393/GP4-10RIMB10010>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2019). Educación Intercultural Bilingüe en Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27003/1/BCN_Poblete_EIB_definicion_y_recuento_historico_final.pdf
- Bourdieu, P. (1988). Espacio social y poder simbólico. En Autor. *Cosas dichas* [Traducción de Margarita Mizraji] (pp. 127-142). Buenos Aires: Gedisa.
- Bourdieu, P. (1990). Espacio social y génesis de las clases. En Bourdieu, P., *Sociología y Cultura* [Traducción de Roberto Bein y Marcelo Sztrum; Traducción de Marta Pou para el resto del libro] (pp. 281-309). México: Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1996). Espíritus de estado. *revista Sociedad*, (8), 5-29.
- Campos, P. y Giandoni, L. (2019). Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? In R. R. C. Pires (Org.), *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 329–348). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Castro-Gómez, S. (2015). *Historia de la gubernamentalidad I: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault* (2a ed.). Siglo del Hombre Editores; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar; Universidad Santo Tomás de Aquino.

- Cornejo, M. (2006). El enfoque biográfico: Trayectorias, desarrollos teóricos y perspectivas. [*Revista, si se conociera su nombre*], 15(1), 95–106.
- Desmarais, D. (2009). El enfoque biográfico. *Cuestiones Pedagógicas*, (20), 27–54.
- Dominelli, L. (2002). *Anti-Oppressive Social Work Theory and Practice*. Palgrave Macmillan
- Filardo, V. y Merklen, V. (2019). La creación de un Ministerio de Desarrollo Social. En *Detrás de la línea de la pobreza. La vida en los barrios populares de Montevideo* (pp. 21-36). Editorial Gorla.
- Fuica, I. F. (2025). La (re)producción cotidiana del Estado: relaciones entre instituciones en el programa Familias, Chile. *Disparidades. Revista de Antropología*, 80(1), e1027. <https://doi.org/10.3989/dra.2025.1027>
- Fuica, I. F., y Carrasco, N. (2021). Acortando brechas en torno a las políticas públicas: El caso del “Programa Familias” en Chile. *Runa*, 42(1), 315–332. <https://doi.org/10.34096/runa.v42i1.8299>
- Gal, J., y Weiss-Gal, I. (2023). When social workers impact policy and don't only implement it: A framework for understanding policy engagement. Policy Press, an imprint of Bristol University Press.
- Gallardo, M. del C., y Cogollo, K. (2023). Aproximación a la Innovación en Trabajo Social y Servicios Sociales: perspectiva de los profesionales. En *Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)* (Col·lecció Actes 1/2023, pp. 332–340). IMAS (Innovació i Metodologia en Afers Socials).
- Garrett, M. (2021). Dissenting Social Work. Critical Theory, Resistance and Pandemic. Chapter 3: Neoliberalism, human capital and biopolitics: Michel Foucault and Wendy Brown. pp.51-69
- Gulson, K.N., Clarke, M., y Bendix Petersen, E. (Eds.). (2015). *Education Policy an Contemporary Theory: Implications for research* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315818429>
- Holm, C. G., Kringelum, L., & Anand, A. (2025). Creating effective strategy implementation: a systematic review of managerial and organizational levers. *Review of Managerial Science*. <https://doi.org/10.1007/s11846-025-00880-3>

- López-García, I. (2022). La mirada del Trabajo Social sobre mecanismos que vinculan al Estado con la sociedad. *Cuaderno de Trabajo Social*, 1(19), 70-92. Santiago de Chile: Ediciones UTEM
- Luisi, D. (2025). Evolutionary roads for social work: between the community approach, social innovation and policy practice. *European Social Work Research*. DOI: 10.1332/27551768Y2025D000000048
- Montenegro, M. (2024). Documenting Territorialidad: an intercultural approach to the provenance of Mapuche land records. *Archival Science*, 24(4), 923–945. <https://doi.org/10.1007/s10502-024-09466-6>
- Morley, C. (2016). Critical reflection and critical social work. En B. Pease, S. Goldingay, N. Hosken, & S. Nipperess (Eds.), *Doing critical social work: Transformative practices for social justice* (pp. 25–38). Allen & Unwin.
- Muñoz, G., Duboy, M., Villalobos, C., y Reininger, T. (2022). ‘Oponerse sin perder el puesto’: tensiones y resistencias profesionales en la implementación de programas sociales en Chile. *RUMBOS TS*, 17(28), 89–108. <https://doi.org/10.51188/rrts.num28.668>
- Muñoz, G., & Pantazis, C. (2019). Social exclusion, neoliberalism and resistance: The role of social workers in implementing social policies in Chile. *Critical Social Policy*, 39(1), 127–146. <https://doi.org/10.1177/0261018318766509>
- Mussetta, P. (2010). Más allá del Estado. Perspectivas y lineamientos para su estudio y definición. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 20(57), 94-117.
- Noble, C. (2016). Towards critical social work supervision. En B. Pease, S. Goldingay, N. Hosken, & S. Nipperess (Eds.), *Doing critical social work: Transformative practices for social justice* (pp. 39–51). Allen & Unwin.
- Pease, B., y Nipperess, S. (2016). Doing critical social work in the neoliberal context: working on the contradictions. En B. Pease, S. Goldingay, N. Hosken, & S. Nipperess (Eds.), *Doing critical social work: Transformative practices for social justice* (pp. 3–25). Allen & Unwin.
- Pease, B., Goldingay, S., Hosken, N., & Nipperess, S. (Eds.). (2016). *Doing critical social work: Transformative practices for social justice*. Allen & Unwin.

- Pires, R. (2019). Introducción. In R. R. C. Pires (Org.), *Implementando desigualdades: Reproducción de desigualdades en la implementación de políticas públicas* (pp. 13–52). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Pires, R., y Lotta, G. (2019). Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In R. R. C. Pires (Org.), *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 127–152). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Raineri, M. L., y Calcaterra, V. (2015). Social work strategies against crisis in everyday practice: An anti-oppressive case study. *International Social Work*, 61(1), 130-142. <https://doi.org/10.1177/0020872815606793> (Original work published 2018)
- Rubilar, G. (2017). Narrativas y enfoque biográfico. Usos, alcances y desafíos para la investigación interdisciplinaria. *ECH*, 6(Especial). <https://doi.org/10.22235/ech.v6iEspecial.1453>
- Schmid, J., & Morgenshtern, M. (2024). The value of sourcing social work journals for critical discourse analysis. *Qualitative Social Work*, 23(1), 76-90. <https://doi.org/10.1177/14733250231178259>
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la Política Pública: reflexiones sobre la “formulación” de las Políticas. *Antípoda*, (10), 21-49.
- Traube, D. E., Begun, S., Okpych, N., & Choy-Brown, M. (2017). Catalyzing innovation in social work practice. *Research on Social Work Practice*, 27(2), 134–138. <https://doi.org/10.1177/1049731516659140>
- Triana, L. C., y Alcívar, M. S. (2025). El Trabajo Social como Agente de Transformación: Un Análisis de su Evolución Metodológica frente a la Dinámica Social y la Interdisciplinariedad. *Conexión Científica Revista Internacional*, 2(4), 36-50.
- Vergara, P. (1994). Las políticas sociales en Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, 56(3), 205–230. [enlace sospechoso eliminado]
- Wacquant, L., Slater, T., y Borges, V. (2014). Estigmatización territorial en acción. *Revista INVI*, 29(82), 219-240. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000300008>