



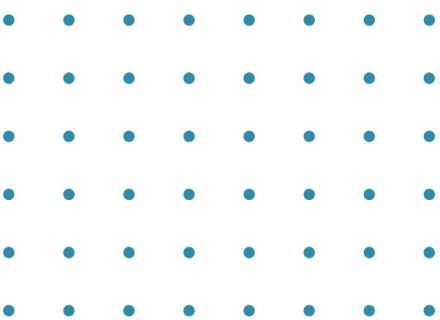
Informe jornada: “La reproducción de las desigualdades en la implementación de las políticas sociales”

**Núcleo de Estudios
Interdisciplinarios en Trabajo
Social
Enero 2026**



Fondecyt Regular
N° 1230925





Índice

- 3** **Introducción**

- 4** **Marco Conceptual: Reproducción de desigualdades en la implementación de políticas sociales**

- 8** **Metodología**

- 9** **Resultados jornada: sesión mañana**

- 12** **Resultados jornada: sesión tarde**

- 14** **Conclusiones**

- 16** **Agradecimientos**





Introducción

La jornada “La reproducción de las desigualdades en la implementación de las políticas sociales”, realizada el 28 de agosto de 2025 en las oficinas centrales de FOSIS en la Araucanía, fue organizada por el Núcleo de Estudios Interdisciplinarios en Trabajo Social (NEITS) en el marco del proyecto de Núcleo “Lidiar con la implementación: reproducción de desigualdades en territorios extremadamente críticos” y el proyecto Fondecyt Regular N°1230925 “Los encuentros públicos entre profesionales de primera línea y usuarios de programas de asistencia social del Estado”.

El encuentro reunió a profesionales de primera línea que implementan el Programa Familias en las comunas de Ercilla, Collipulli, Victoria y Traiguen y miembros del equipo regional del programa incluyendo apoyos técnicos, apoyos provinciales, gestores familiares y la encargada regional junto con académicas y estudiantes de Trabajo Social de la Universidad de Chile y la Universidad Alberto Hurtado, quienes participaron como facilitadores/as de los grupos de discusión. La jornada se dividió en dos momentos, uno durante la mañana que contó con la presentación del investigador brasileño Roberto Pires (IPEA, Brasil), quien introdujo su marco analítico sobre el riesgo de reproducción de desigualdades en la implementación de las políticas sociales. Su exposición sirvió como punto de partida para el trabajo colectivo, que combinó grupos de discusión y una sesión en la tarde con el equipo regional del programa con el objetivo de poder profundizar en los hallazgos de la sesión más ampliada.

A partir de esta experiencia, el presente documento se organiza en cuatro apartados. En primer lugar, se presenta el marco conceptual que orienta la reflexión sobre la reproducción de desigualdades en la implementación de políticas sociales. En segundo lugar, se describe la metodología utilizada para el diseño y desarrollo de la jornada. En tercer lugar, se presenta el análisis de los principales hallazgos y las discusiones surgidas en los grupos de trabajo. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y proyecciones para futuros espacios de diálogo y colaboración.

Marco conceptual: reproducción de desigualdades en la implementación de políticas sociales

En contextos marcados por desigualdades estructurales y debilidad institucional, los procesos de implementación de políticas sociales pueden, de forma no intencionada, reproducir y profundizar las desigualdades sociales que buscan mitigar. Esta paradoja ha sido analizada por Roberto Pires (2019), quien plantea que, en lugar de neutralizar exclusiones preexistentes, las políticas pueden reforzarlas mediante efectos no previstos en la forma en que se organizan los servicios, se aplican las normas y se desarrollan las interacciones entre profesionales de primera línea y usuarias/os.



A partir de una perspectiva interseccional y multidimensional de la desigualdad social, se reconoce que la implementación no es un proceso meramente técnico o administrativo, sino un espacio de producción de efectos sociales - materiales y simbólicos - que pueden generar acumulación de desventajas a lo largo del tiempo. El trabajo coordinado por Roberto Pires en el libro "Implementando Desigualdades" profundiza precisamente en cómo las actividades cotidianas de prestación de servicios públicos pueden engendrar riesgos de reproducción de desigualdades, articulando las dinámicas de implementación con efectos materiales (en el acceso o la calidad de las prestaciones) y simbólicos (en términos de estigmatización, humillación o pérdida de reconocimiento).

Si bien este enfoque ha sido ampliamente aplicado al análisis de la fase de implementación, es importante precisar que el modelo desarrollado por Pires es más amplio. Su propuesta considera que el riesgo de reproducción de desigualdades también puede originarse en dimensiones relacionadas con el diseño institucional de los procesos de implementación, así como con las formas de gobernanza que estructuran la relación entre niveles de gobierno, sectores y actores responsables de ejecutar las políticas públicas.

En este marco más general, la implementación es uno de los espacios privilegiados donde estos riesgos se manifiestan de forma concreta, a través de prácticas cotidianas, interacciones entre funcionarios y usuarios/as, y decisiones situadas que pueden generar consecuencias diferenciadas según el grupo social al que se pertenece.

Una contribución clave de este enfoque es su traducción en herramientas operativas dirigidas a equipos de implementación. INCLUA es una plataforma de IPEA (<https://inclua.ipea.gov.br>) que reúne guías, materiales de apoyo, dinámicas y un módulo de diagnóstico para identificar y enfrentar riesgos de desatención, exclusión y trato inadecuado en los servicios públicos. En este marco se sitúa la Guía INCLUA – Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas, coordinada por Pires y su equipo en el IPEA, que propone un proceso de diagnóstico situacional estructurado en dimensiones, indicadores y preguntas de autorreflexión para identificar, evaluar y jerarquizar riesgos que afectan a segmentos específicos de la población, históricamente situados en posiciones de desventaja.



En la jornada aquí analizada, y dado su foco en la experiencia de profesionales de primera línea, el trabajo se centró en esta dimensión específica del modelo: las prácticas de implementación y las interacciones en los servicios sociales. Para ello se utilizaron cuatro dimensiones analíticas propuestas por Pires para examinar cómo se producen mecanismos de reproducción de desigualdades a nivel local:

1. Herramientas y normas

Los instrumentos técnicos (protocolos, sistemas de registro, indicadores, formularios) portan visiones implícitas sobre los/as usuarios/as y no son neutrales. Pueden facilitar el acceso para ciertos perfiles y dificultarlo para otros, invisibilizando realidades diversas o reforzando estereotipos sociales.

2. Exigencias para las familias y/o usuarias

Para acceder o permanecer en un programa, las personas deben cumplir exigencias que, en contextos de vulnerabilidad, se traducen en costos adicionales de tiempo, dinero, información o esfuerzo. Estas exigencias, aunque no siempre están en el diseño formal, emergen en la práctica cotidiana y pueden operar como barreras de exclusión.

3. Decisiones y percepciones de los equipos de primera línea

Los/as profesionales de primera línea, enfrentados/as a múltiples demandas y recursos limitados, desarrollan criterios informales para priorizar, filtrar o excluir a usuarios/as. Estas clasificaciones, a menudo respaldadas por estereotipos, determinan quién es considerado/a "merecedor/a" del servicio, reproduciendo inequidades.

4. Consecuencias no previstas de la participación

Participar en programas sociales puede conllevar efectos imprevistos, como la exposición pública, el juicio moral, la pérdida de autonomía o el sentimiento de deuda simbólica hacia el Estado. Estos efectos simbólicos, al no ser monitoreados, pueden erosionar el vínculo con la política pública y reforzar posiciones de subordinación social.

Desde esta perspectiva, la implementación se configura como un espacio donde no solo se ejecuta una política, sino donde se reconfiguran jerarquías sociales, se consolidan o tensionan relaciones de poder, y se definen los límites entre inclusión y exclusión. Reconocer estos mecanismos es fundamental para anticipar y mitigar los riesgos de reproducción de desigualdades, fortalecer la capacidad inclusiva de las políticas y avanzar hacia formas de gestión más sensibles a las trayectorias y condiciones de vida de los grupos destinatarios.



Relevancia para los equipos de implementación

Este enfoque no busca responsabilizar a los equipos locales por las desigualdades que emergen durante la implementación, sino reconocer su rol estratégico en la identificación, mitigación y transformación de dichas desigualdades. Herramientas como el Guía INCLUA muestran cómo el conocimiento situado de los/as profesionales de primera línea puede convertirse en insumo central para la evaluación de riesgos, el diseño de intervenciones y el monitoreo de sus efectos, mediante procesos de autorreflexión estructurados y el uso de recursos para la acción. En efecto, son los/as profesionales de primera línea quienes, desde su experiencia cotidiana, pueden anticipar efectos no deseados, adaptar prácticas y promover formas más inclusivas y justas de gestión. Incorporar estas reflexiones en los espacios institucionales es clave para fortalecer el vínculo entre política pública, territorio y ciudadanía, y para alinear los objetivos de equidad que orientan las políticas sociales con las condiciones concretas de su implementación.

La jornada se estructuró en dos momentos complementarios: mañana y tarde. En la sesión de la mañana, se presentó el marco analítico de Roberto Pires sobre el riesgo asociado a la implementación de las políticas sociales. A continuación, los y las participantes – 23 apoyos familiares integrales, 2 jefaturas de las unidades de intervención familiar, 2 apoyos técnicos, 7 apoyos provinciales y 5 gestores familiares– se dividieron en grupos de trabajo para discutir en torno a las cuatro dimensiones trabajadas en el apartado anterior: (1) herramientas y normas del programa, (2) exigencias para las familias/usuarios, (3) decisiones y percepciones de los equipos de primera línea y (4) consecuencias no previstas de la participación.



En la sesión de la tarde, permaneció el equipo regional del programa, con el cual se retomaron los hallazgos de la mañana y se desarrolló una conversación de profundización. Este segundo momento permitió ampliar el análisis. En conjunto, la jornada combinó un enfoque horizontal y colaborativo de diagnóstico situado, reconociendo a los equipos como productores clave de conocimiento sobre la implementación en el territorio.

El análisis de ambas jornadas se realizó a partir de las hojas de registro y los apuntes de los/as facilitadores/as. A continuación, se presentan los resultados de los grupos de discusión de la jornada de la mañana, organizados según las cuatro dimensiones analíticas. Luego se presentan los resultados de la reflexión con el equipo regional en la tarde.

Resultados sesión mañana

Dimensión 1: Herramientas y normas del programa

En los grupos de discusión de la mañana se consolidó una crítica transversal a los instrumentos de implementación, particularmente al Registro Social de Hogares (RSH), descrito como un mecanismo que no logra capturar adecuadamente las realidades de vulnerabilidad del territorio. Esta crítica se articuló con la idea de un programa estandarizado y poco territorial, cuyas herramientas y normas no dialogan con las condiciones concretas de comunas rurales y con desigualdades de acceso a la oferta pública. En este sentido, se subrayó que la distribución desigual de oferta entre territorios produce diferencias sustantivas en las posibilidades reales de acompañamiento y derivación, reforzando desigualdades que el propio programa busca mitigar.

Un segundo eje relevante fue la fragilidad de la red de intersectorialidad: los equipos describieron dinámicas de “derivación circular” (pinponeo) y la pérdida de acceso preferente a prestaciones, lo que tensiona la promesa institucional del programa y debilita la capacidad efectiva de garantizar derechos. A ello se suma una crítica a la gestión por indicadores, percibida como centrada en el registro y el cumplimiento formal antes que en la calidad del proceso de acompañamiento. Esta orientación se asocia, además, a prácticas de seguimiento que exponen casos y afectan la confidencialidad, lo que fue nombrado como un problema ético y operativo de la implementación cotidiana.



Finalmente, se planteó que las normas y dispositivos del programa presentan un déficit de pertinencia intercultural, especialmente en el ámbito de la salud: la salud tradicional y sus mediaciones no serían consideradas de manera sustantiva en indicadores y rutas de acceso, abriendo una brecha entre la diversidad territorial/cultural y la forma en que el Estado mide y valida el bienestar.

Dimensión 2: Exigencias hacia las familias y/o usuarias

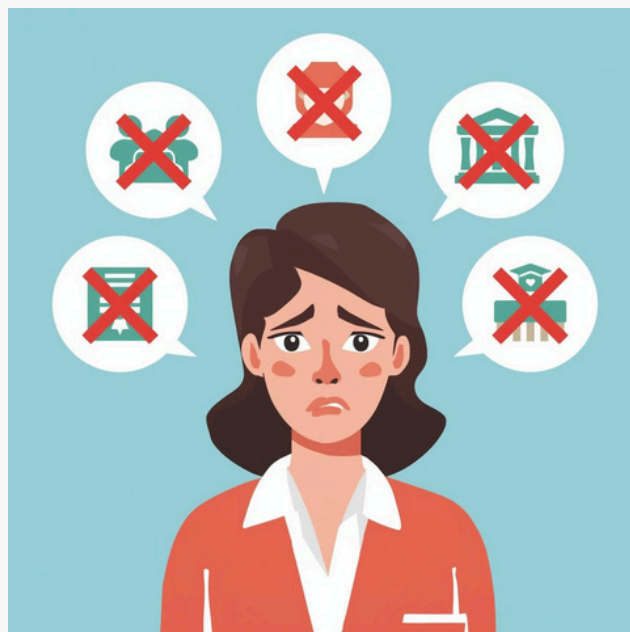
En esta dimensión se examinó cómo los programas establecen condicionalidades explícitas e implícitas que, bajo la retórica de la corresponsabilidad, imponen cargas desiguales a las familias. Un hallazgo relevante fue la identificación de exigencias que, aunque a veces no se perciben como condicionalidades explícitas, operan como cargas prácticas para sostener la participación. En particular, se mencionó la asistencia a instancias presenciales (talleres/capacitaciones) y los costos de traslado desde sectores rurales, subrayando que el diseño tiende a presuponer un usuario urbano, invisibilizando tiempos, costos y condiciones de desplazamiento en comunas con alta ruralidad. En este punto, los grupos propusieron que la oferta programática considere apoyos concretos (por ejemplo, bonos de traslado) y ajustes que permitan que la participación no se sostenga a costa de un gasto adicional sistemático para las familias.

Asimismo, se problematizó la falta de flexibilidad cultural en prestaciones de salud, donde las lógicas institucionales se imponen por sobre prácticas interculturales.



Dimensión 3: Decisiones y percepciones de los equipos de primera línea

En esta dimensión, la sesión de la mañana permitió reconocer que las etiquetas y sesgos pueden emerger como parte de dinámicas relacionales y de la presión por gestionar la intervención en condiciones restrictivas. Se señaló que estas clasificaciones no se explican solo por actitudes individuales, sino que se relacionan con limitaciones estructurales, especialmente con la insuficiencia de cobertura y oferta disponible, que obliga a priorizar y tensiona la relación con las familias. En síntesis, la discusión sugiere que la precariedad de condiciones de implementación opera como un habilitador de juicios y simplificaciones en el trato institucional, con riesgos de reproducción de desigualdades simbólicas.



Dimensión 4: Consecuencias no previstas de la participación



Los grupos identificaron consecuencias imprevistas que combinan dimensiones materiales y simbólicas. Por una parte, se observó que la presión por cumplir plazos - visible para las familias - afecta la experiencia de participación y debilita la legitimidad del proceso. Por otra, emergieron ejemplos de vergüenza y estigmatización asociadas a beneficios, como el de niñas y niños que evitan retirar la tercera colación para no ser vistos como “pobres”. En términos de propuestas, se insistió en la necesidad de mayor flexibilidad y de revisar los montos y condiciones de transferencias/bonos, evitando que su reducción o eliminación se traduzca en mayor inseguridad para familias que aún enfrentan vulnerabilidades persistentes.

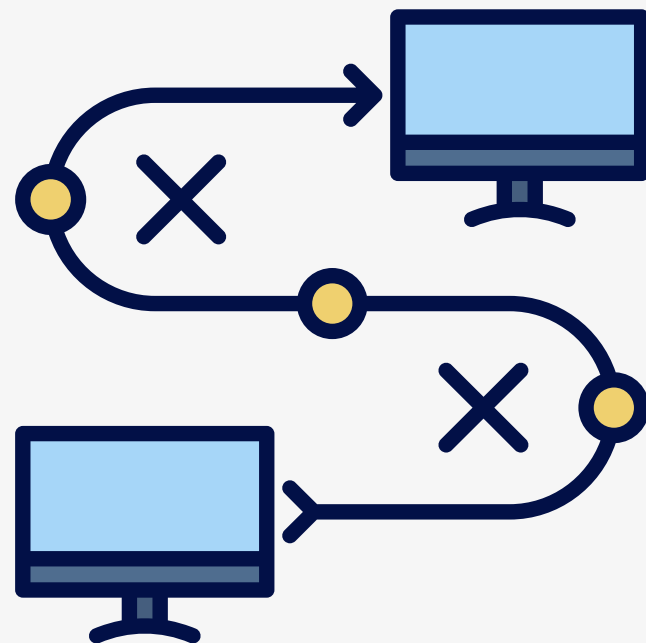
Resultados sesión tarde

La sesión de la tarde, realizada con el equipo regional, profundizó en los hallazgos de la mañana desde una perspectiva más estructural, centrada en los mecanismos que tensionan el programa y en su adecuación territorial.

El primer eje fue la crítica al RSH y a la focalización. Se describió al RSH como un instrumento declarativo y con baja capacidad para verificar o “clarificar” inconsistencias, lo que facilita distorsiones en los ingresos y abre espacio a estrategias de subdeclaración. En este marco, emergió la percepción de un criterio político en la selección y la estigmatización territorial: las familias serían discriminadas por provenir de comunas “marcadas” mediáticamente.



A este diagnóstico se sumó un problema de trazabilidad: se señaló la falta de registro formal de las familias que no cumplen criterios para participar, lo que dificulta comprender quiénes quedan fuera, por qué, y cómo algunas familias que no cumplirían condicionantes pueden eventualmente reingresar al programa. En paralelo, apareció una percepción negativa hacia ciertos perfiles de usuarios/os, descritos como “familias cacho” que “saben que tienen derechos”, lo que evidencia tensiones en el vínculo y en la forma en que las dinámicas de acceso y permanencia pueden activar juicios y clasificaciones en contextos de alta presión y escasez.



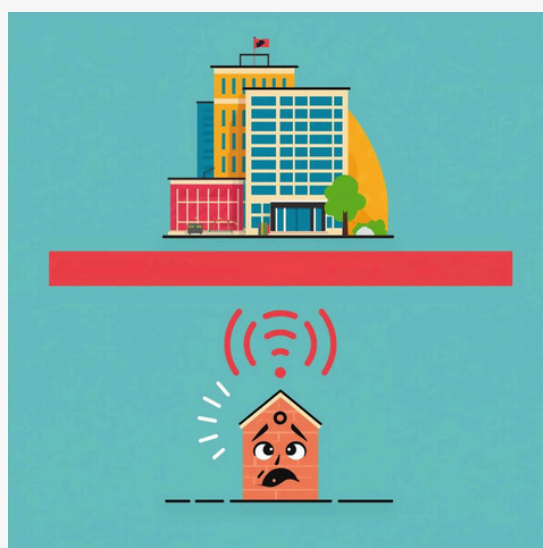
Un segundo eje abordó la dimensión político-institucional de la implementación, especialmente en la relación con los municipios. Desde la perspectiva de los equipos regionales, la transferencia de responsabilidades y recursos hacia nivel local se desarrolla en contextos marcados por dinámicas políticas que tienden a relegar el conocimiento técnico a un segundo plano en la toma de decisiones.



El tercer eje se centró en la calidad del acompañamiento. Se enfatizó que las familias son dinámicas y que sus necesidades cambian, mientras que la intervención se ordena cada vez más por plazos e indicadores: el dato estadístico “se está comiendo” la intervención, y la matriz de bienestar prioriza lo medible por sobre los procesos cualitativos. Se reconoció el esfuerzo cotidiano de los equipos.

El cuarto eje se centró en la calidad del acompañamiento. Se enfatizó que las familias son dinámicas y que sus necesidades cambian, mientras que la intervención se ordena cada vez más por plazos e indicadores: el dato estadístico “se está comiendo” la intervención, y la matriz de bienestar prioriza lo medible por sobre los procesos cualitativos. Se reconoció el esfuerzo cotidiano de los equipos.

La sesión cerró con un registro de desgaste y frustración, asociado a la sensación de que el Ministerio no escucha y que lo territorial no se traduce en ajustes: la información “no se sube” ni se refleja en la norma técnica, percibida como centralista (“cerebro vs. operativo”). Como horizonte, se plantearon la necesidad de ajustes sistémicos —metodológicos, normativos y, eventualmente, legislativos— para adecuar el programa al territorio y dar mayor coherencia entre objetivos, instrumentos y las condiciones reales de implementación en La Araucanía.



Conclusiones

En conjunto, la jornada con los equipos del programa Familias de la Araucanía muestra que la reproducción de desigualdades se configura en la articulación entre instrumentos, normas y lógicas de gestión que operan de manera estandarizada, con escasa adecuación a territorios rurales y culturalmente diversos. A continuación, se presentan cuatro nudos críticos que sintetizan y organizan estos hallazgos.

1

La focalización basada en el Registro Social de Hogares constituye un primer nudo crítico de desigualdad. Los equipos señalaron que, al ser un instrumento declarativo, el RSH no refleja de manera fiel las condiciones de vida en el territorio y habilita distorsiones en la información registrada. A ello se suma la ausencia de trazabilidad de las familias que quedan fuera del programa y de eventuales reingresos, junto con la percepción de criterios políticos y de estigmatización hacia determinadas comunas. En conjunto, estos elementos tensionan la legitimidad del acceso y la permanencia en el programa y apuntan a la necesidad de incorporar de forma más sustantiva la vulnerabilidad psicosocial como una de las dimensiones de focalización del Estado.

2

La adecuación territorial aparece como otro eje crítico. La desigual distribución de la oferta, la fragilidad de la red intersectorial y la pérdida del acceso preferente se traducen en capacidades muy distintas entre comunas para sostener el acompañamiento. En ese contexto, las condicionalidades explícitas e implícitas —costos de traslado, exigencias de asistencia presencial y barreras culturales en salud— operan como cargas adicionales y desiguales para las familias rurales.

3

La gestión por indicadores aparece como un eje central en la reconfiguración del sentido del acompañamiento. Los equipos señalan que la intervención se organiza cada vez más en función de metas, matrices, checklists e informes de seguimiento, de modo que “lo que cuenta” es aquello que puede ser registrado y cuantificado. En este escenario, el vínculo con las familias se ve tensionado por la necesidad de “cumplir” más que de responder a sus ritmos y necesidades. A su vez, la sobrecarga de tareas administrativas favorece la aparición de etiquetas y juicios —como las referencias a “familias cacho”— que permiten gestionar la presión cotidiana, pero al mismo tiempo contribuyen a reproducir desigualdades simbólicas en la implementación.

4

La jornada también evidenció un fuerte desgaste y una brecha persistente con el nivel central: la información producida en el territorio no se refleja en la norma técnica y la coordinación para la asistencia técnica y el acceso a oferta se percibe como insuficiente. Como horizonte, se plantearon ajustes sistémicos — metodológicos y normativos— de carácter urgente, con el fin de atender las múltiples deficiencias identificadas.

La experiencia de la jornada en Temuco también puso en evidencia los límites de instancias puntuales de reflexión. Un encuentro aislado, por más intenso y participativo que sea, no alcanza para transformar dinámicas arraigadas en normas, instrumentos y culturas organizacionales que se reproducen día a día en los territorios. Lo trabajado apunta, más bien, a la necesidad de instalar procesos de formación y reflexión sistemáticos y continuos para los equipos de primera línea, que articulen marcos analíticos sobre reproducción de desigualdades, herramientas para identificar riesgos en la implementación y espacios institucionalizados de discusión colectiva donde la experiencia territorial tenga incidencia real en los ajustes del programa.



Agradecimientos

Agradecemos profundamente la cálida acogida del equipo regional de FOSIS de La Araucanía y a las y los profesionales del programa Familias que participaron en la jornada. Su disposición a compartir experiencias, tensiones y reflexiones desde el trabajo cotidiano en los territorios hizo posible este ejercicio colectivo de análisis y aprendizaje.

También agradecemos al equipo FOSIS a nivel nacional—en especial a Pedro Ugalde—, por su apoyo, apertura e interés en desarrollar y sostener encuentros reflexivos como este.

Extendemos un agradecimiento especial a Roberto Pires, cuya presencia, generosidad intelectual y marco analítico sobre la reproducción de desigualdades en la implementación enriquecieron profundamente el diálogo y orientaron el enfoque de este trabajo.

Finalmente, agradecemos el trabajo de las y los estudiantes del Núcleo de Estudios Interdisciplinarios en Trabajo Social y del proyecto, “Lidiar con la implementación: reproducción de desigualdades en territorios extremadamente críticos”, quienes colaboraron en la preparación, registro y sistematización de la jornada, y cuyo trabajo fue clave para la elaboración de este informe:

Victoria Cáceres, Galia Carvajal, Trinidad Lara, Joan Melipil, Damián Zamorano y Sol Zamorano.

Equipo de investigación: Taly Reiningger, Gianinna Muñoz, Myriam Vásquez, Francisca Irarrazabal.

Para conocer más sobre el proyecto Fondecyt Regular N° 1230925 “Los encuentros públicos entre profesionales de primera línea y usuarios de programas de asistencia social del Estado” pueden contactar a la investigadora responsable:

Taly Reiningger, tal.reiningger@uchile.cl