

HACIA LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LECCIONES DEL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE EN TERRITORIOS RURALES PERIFÉRICOS DE MENDOZA, ARGENTINA

FORWARD TO THE CO-PRODUCTION OF PUBLIC POLICIES: LESSONS FROM CHILD AND ADOLESCENT LABOR IN RURAL PERIPHERAL TERRITORIES OF MENDOZA, ARGENTINA

 Melina Guardamagna^[1]

Resumen

Este artículo tiene como objetivo realizar una reflexión crítica sobre el rol del Estado y las políticas públicas en contextos rurales subnacionales y periféricos de América Latina. La reflexión se basa en una investigación empírica con enfoque de triangulación metodológica mixta (cualitativa y cuantitativa), que sistematiza y analiza los datos obtenidos entre 2020 y 2024 en la provincia de Mendoza, Argentina. El estudio se centró en las condiciones estructurales que favorecen la persistencia del trabajo infantil y adolescente (TlyA) en territorios rurales, involucrando a las familias, a actores interinstitucionales y al personal sanitario y educativo. Los resultados empíricos visibilizan múltiples dimensiones de la desigualdad y evidencian tres tensiones estructurales que atraviesan los procesos de política pública: el desfase entre el diseño centralizado y la complejidad territorial; la fragmentación institucional; y la distancia epistemológica entre los saberes expertos y los locales. Como respuesta a estas tensiones y desafíos, se presenta el Modelo de Intervención Participativa (MIP) como un enfoque de coproducción orientado a articular capacidades institucionales y comunitarias para la resolución de problemas públicos. La principal conclusión es que transformar estas desigualdades estructurales requiere enfoques que combinen redistribución material, innovación institucional y participación real, revalorizando los saberes territoriales como parte constitutiva de procesos de política pública más sensibles a las dinámicas locales y a las necesidades de los actores involucrados.

Palabras clave: Política subnacional; coproducción de políticas; territorios rurales y periféricos; trabajo infantil y adolescente

Abstract

This article aims to critically reflect on the role of the state and public policies in subnational and peripheral rural contexts in Latin America. The reflection is based on empirical research using a mixed-methods triangulation approach (qualitative and quantitative), which systematizes and analyzes data collected between 2020 and 2024 in the province of Mendoza, Argentina. The study focused on the structural conditions that favor the persistence of child and adolescent labor in rural areas, involving families, inter-institutional actors, and health and education personnel. The empirical results highlight multiple dimensions of inequality and reveal three structural tensions that run through public policy processes: the gap between centralized design and territorial complexity; institutional fragmentation; and the epistemological distance between expert and local knowledge. In response to these tensions and challenges, the Participatory Intervention Model (PIM) is presented as a co-production approach that articulates institutional and community capacities to resolve public problems. The main conclusion is that transforming these structural inequalities requires approaches that combine material redistribution, institutional innovation, and real participation, revaluing territorial knowledge as an integral part of public policy processes that are more sensitive to local dynamics and the needs of the actors involved.

Keyword: Subnational policy; policy co-production; rural and peripheral territories; child and adolescent labor

Recibido 30 de octubre de 2025 - Aceptado 05 de diciembre de 2025

Derechos de autor: © 2025 por los autores. Todos los contenidos de GYAP se publican bajo una [licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](#) y pueden ser usados gratuitamente, dando los créditos a los autores(as) respectivos(as).

[1] Centro de Estudios de Innovación Institucional, Universidad Nacional de Cuyo. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEII UNCuyo CONICET) Mendoza, Argentina. Correo: meliguardamagna@gmail.com



“Estas tensiones se vuelven especialmente visibles en territorios subnacionales rurales y periféricos, donde las desigualdades estructurales se mantienen a pesar de la presencia histórica de diversos dispositivos estatales (CEPAL, 2022)”.

1. Introducción

En América Latina persisten tensiones significativas en torno a los modos de intervención y de gestión estatal, especialmente en contextos donde las políticas públicas se diseñan desde enfoques centralizados y con escasa consideración de las particularidades territoriales. Estas tensiones se vuelven especialmente visibles en territorios subnacionales rurales y periféricos, donde las desigualdades estructurales se mantienen a pesar de la presencia histórica de diversos dispositivos estatales (CEPAL, 2022). En este marco, el artículo se propone problematizar las limitaciones de las intervenciones estatales tradicionales para transformar dichas desigualdades, con énfasis en cómo se formulan, implementan y analizan las políticas públicas destinadas a estos territorios en América Latina, tomando como referencia principal el caso argentino.

El artículo surge de la sistematización y análisis de datos empíricos obtenidos en el marco de investigaciones desarrolladas en el oasis Este, el Valle de Uco y el cinturón verde del oasis Norte de la provincia de Mendoza, Argentina, llevadas adelante por el Centro de Estudios sobre Innovación Institucional (CEII UNCuyo CONICET) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con participación de la COPRETI Mendoza (Comisión Provincial para la Preven-

ción y Erradicación del Trabajo Infantil), entre los años 2020 y 2024. El proyecto se enfocó en el análisis de las condiciones estructurales que favorecen la persistencia del trabajo infantil y adolescente en el sector agrícola, lo que permitió observar, de manera situada, entre otras cuestiones, las tensiones entre las lógicas de las políticas públicas diseñadas en contextos urbanos y las realidades rurales invisibilizadas por los dispositivos estatales.

En este sentido, el propósito del trabajo es desarrollar una reflexión crítica sobre el rol del Estado y, específicamente, la forma en que se formulan e implementan las políticas públicas en territorios subnacionales rurales y periféricos de América Latina, poniendo el foco en cómo el enfoque de coproducción puede contribuir a abordar problemas estructurales. Aunque el análisis parte de un estudio de caso localizado en un territorio subnacional de Argentina —la provincia de Mendoza—, su abordaje metodológico y analítico, sustentado en una perspectiva situada y colaborativa de las políticas públicas, resulta extrapolable a otros contextos rurales del país y de la región. Así, la propuesta teórico-metodológica aquí desarrollada busca contribuir a la construcción de herramientas que permitan repensar las dinámicas de gestión territorial, los modelos de intervención estatal y las formas de producción de lo público, más allá del caso específico analizado.

En respuesta a este objetivo, surgen interrogantes orientados a analizar desde qué paradigmas se continúan diseñando las políticas públicas dirigidas a estos territorios, si tales paradigmas pueden articularse con la noción de coproducción de políticas y, finalmente, si es posible promover enfoques que fortalezcan la sustentabilidad de la vida humana mediante la innovación institucional y la articulación de saberes.

La hipótesis de trabajo sostiene que si bien se ha avanzado en desarrollos teóricos desde América Latina para el análisis, formulación e implementación de políticas públicas, particularmente en los territorios rurales y/o periféricos, los procesos de política siguen anclados a paradigmas hegemónicos de corte neopositivista y neoracionalista, surgidos en contextos histórico-culturales distintos a los de la región. Estos paradigmas desconocen las lógicas territoriales, las trayectorias comunitarias y los saberes locales, lo que limita la eficacia de las intervenciones estatales y perpetúa relaciones de desigualdad estructural.

El trabajo se estructura en cinco secciones que articulan la reflexión teórica y los hallazgos empíricos del caso Mendoza. Tras la introducción, el segundo apartado aborda el marco conceptual, analiza la crítica a los paradigmas hegemónicos y desarrolla la noción de coproducción de políticas como estrategia transformadora. El tercer apartado detalla la estrategia metodológica de triangulación mixta y presenta los hallazgos empíricos sobre la persistencia del trabajo infantil y adolescente (TIyA) en territorios rurales periféricos, revelando las tres tensiones estructurales identificadas en los procesos de política pública. Posteriormente, el cuarto apartado examina el Modelo de Intervención Participativa (MIP) como una propuesta de innovación situada y de coproducción, diseñada para superar dichas tensiones. Finalmente, el quinto apartado de conclusiones retoma la reflexión sobre el rol del Estado y el desafío de transformar las desigualdades estructurales mediante la combinación de redistribución, innovación institucional y participación real.

Estado, paradigmas dominantes y coproducción de políticas

Esta sección integra los aportes teóricos que orientan la reflexión crítica desarrollada en el artículo y cumple la función de revisión de la literatura, articulando discusiones sobre el Estado, los paradigmas dominantes en el análisis de políticas públicas y la noción de coproducción.

El Estado como relación social y las políticas como co-construcción

El punto de partida teórico se apoya en perspectivas que conciben al Estado como una relación social dinámica, atravesada por disputas, desigualdades y formas históricas de ejercicio del poder (Oszlak, 1982; Twaites Rey, 2005). Esta concepción permite superar visiones institucionalistas o normativas que reducen al Estado a un aparato administrativo, y habilita la comprensión de las políticas públicas como procesos de co-construcción en los que intervienen actores diversos, dotados de capacidades, recursos y saberes heterogéneos (Guardamagna, 2022). Desde esta mirada, la acción estatal no puede entenderse como un proceso lineal ni estrictamente jerárquico, sino como el resultado de interacciones situadas entre instituciones, comunidades y territorios, particularmente visibles en los espacios rurales subnacionales y periféricos.

Esta perspectiva permite problematizar la forma en que las políticas públicas son diseñadas, implementadas y evaluadas, destacando que su efectividad depende de su capacidad para articular conocimientos expertos con saberes locales, reconocer conflictos y habilitar la participación de actores que históricamente han quedado relegados en los procesos decisorios. Sin embargo, aún no es predominante en la región.

Crítica a los paradigmas hegemónicos

Los procesos de diseño y análisis de políticas públicas en América Latina continúan fuertemente influidos por paradigmas neopositivistas y neoracionalistas derivados de tradiciones anglosajonas (Betancur, 2017). Estos marcos analíticos privilegian esquemas racional-ins-

trumentales y responden a una racionalidad técnico-administrativa (Guardamagna, 2024) que asume la existencia de problemas objetivos y de soluciones óptimas, desconociendo la dimensión política, conflictiva y territorial de la intervención pública. Su adopción acrítica reproduce una visión estandarizada, urbanocéntrica y homogénea del desarrollo, que invisibiliza las particularidades culturales, productivas y simbólicas de la ruralidad (Almansi & Hardoy, 2010; Madoery, 2012) y limita la eficacia transformadora de las políticas.

Además, estos paradigmas refuerzan una normatividad tecnocrática que homogeneiza las demandas sociales y niega la pluralidad de saberes, lo que restringe la incorporación de actores subalternizados, especialmente en territorios periféricos. Tal como advierten los hallazgos empíricos del caso mendocino, esta lógica contribuye a la persistencia de desigualdades estructurales y al bajo nivel de penetración estatal en numerosos territorios (Mann, 1991), fenómeno asociado a limitaciones en las capacidades locales, a la insuficiencia de recursos y a la fragmentación interinstitucional.

Esta discusión se vincula con los límites de la democracia procedimental dominante, centrada en reglas, procedimientos y derechos formales (Schumpeter, 1984), que desatiende dimensiones materiales vinculadas a la redistribución, la igualdad sustantiva y la participación efectiva. Diversas perspectivas críticas (Santos, 2017; Aguilar Villanueva, 2020) señalan que, sin inclusión material y simbólica, la democracia pierde densidad y se vacía de contenido para quienes habitan territorios afectados por pobreza persistente, informalidad, restricciones en el acceso a bienes y servicios básicos, erosión del espacio público (Carrión, 2007), segregación residencial (Katzman, Filgueira y Furtado, 2000), aislamiento social, sexismo y racismo propios de las formaciones estatales (Alexander, 2007), nuevos formatos de violencia y xenofobia, degradación ambiental, entre otros flagelos. Todo ello evidencia, parafraseando a Mann (1991), el bajo e insuficiente nivel de penetración estatal en muchos de estos territorios, lo que se traduce en competencias locales por debajo de las incumbencias y necesidades de los gobiernos

territoriales (Subirats, 2021), junto con la falta de capacidades y recursos.

Asimismo, la distancia epistemológica entre los marcos técnico-burocráticos y las lógicas locales se evidencia en el diseño de mecanismos participativos top-down (Pressman & Wildavsky, 1973; Mazmanian & Sabatier, 1981), que tienden a operar como rituales formales más que como herramientas de redistribución de poder (Pinzón Segura, 2023; Signorelli & Guardamagna, 2024). La baja incidencia de estos dispositivos, documentada por el Observatorio Ciudadano Latinoamericano (2023) y el PNUD (2021), revela las limitaciones de enfoques que, en nombre de la participación, reproducen jerarquías cognitivas y burocráticas que obstaculizan procesos genuinos de codiseño y coconstrucción estatal.

Estas críticas muestran que la hegemonía paradigmática sigue restringiendo la construcción de políticas públicas participativas, situadas y sensibles a las dinámicas territoriales, tal como se sostiene en la hipótesis. En consonancia, autores como Roth (2021) y Scartascini et al. (2011) han señalado la necesidad de repensar estos enfoques, incorporando dimensiones a menudo excluidas, como el conflicto, la informalidad institucional, el poder y las tramas territoriales. No obstante, estas perspectivas críticas aún no logran desplazar del centro los modelos dominantes, que continúan ejerciendo un fuerte poder performativo tanto en la enseñanza como en la formulación de políticas. Esto da lugar a lo que Grimson (2009) conceptualiza como una desconexión entre la política pública y el entramado territorial, es decir, una falta de articulación entre las intervenciones estatales y las trayectorias locales, lo que contribuye a la percepción de las políticas como exógenas, impuestas y con escasa capacidad de transformación estructural. Desplazar estos enfoques requiere avanzar hacia perspectivas que reconozcan la diversidad epistémica y el carácter político del territorio, así como la centralidad de los actores sociales en la producción de lo público.

La noción de coproducción en políticas públicas

Frente a este escenario, prevalece la organización de la comunidad a través de redes de

actores públicos y privados, redes que contribuyen cotidianamente a la conformación del territorio entendido como un espacio de encuentro y convivencia, pero también de conflictos y disputas, donde se desarrollan las prácticas sociales, políticas, económicas y culturales de quienes lo habitan (Guardamagna & Benedetto, 2021). En este contexto, la corresponsabilidad y la disposición al consenso se vuelven clave para alcanzar sociedades cohesionadas, y el territorio local se constituye en una fuente de innovación y conocimiento (Subirats, 2021).

La superación de las limitaciones previamente descritas se vincula con enfoques que recuperan la democracia sustantiva como horizonte para repensar la acción estatal (Santos, 2017) y que se articulan con modelos de democracia colaborativa basados en mecanismos institucionalizados de coproducción entre el Estado y la sociedad civil (Fung & Wright, 2003). Asimismo, los enfoques latinoamericanos de innovación democrática (Cunill Grau, 2020) y las propuestas deliberativas que destacan el diálogo entre saberes expertos y conocimientos locales (Subirats, et. al, 2016; Subirats, 2016) permiten avanzar hacia formas de gobernanza más relacional y compartida que habilitan transformaciones estructurales.

En este marco, la coproducción se concibe como una herramienta estratégica para desarrollar políticas participativas, situadas y coherentes con los desafíos de inclusión, desarrollo y sostenibilidad. Implica reconfigurar las formas tradicionales de intervención estatal mediante la articulación de capacidades, saberes y recursos institucionales y comunitarios. Esta perspectiva abre paso a un conjunto de prácticas y enfoques que comparten una misma lógica relacional —codiseño, cocreación y colaboración—, cuya presencia creciente en el campo de las políticas públicas se desarrolla a continuación.

Coproducción, codiseño, cocreación y colaboración

El prefijo co, cada vez más presente en la gestión pública, proviene del latín cum y alude a actuar con, junto a o en compañía de. Desde una perspectiva etimológica, su uso denota una acción compartida o conjunta entre dos o

más actores (Real Academia Española [RAE], 2023). En el campo de las políticas públicas, esta partícula adquiere densidad conceptual cuando aparece en términos como codiseño, cocreación, coproducción o colaboración, ya que destaca su carácter relacional, cooperativo y horizontal.

En esta investigación, la noción de coproducción se retoma desde una perspectiva instrumental del proceso de políticas (Sabatier, 2010), lo que permite comprenderla como una herramienta estratégica para impulsar políticas participativas y situadas. Desde esta mirada, se vincula con la necesidad de adecuar la organización y la gestión estatal, recreando configuraciones institucionales que recuperen el protagonismo territorial y articulen los instrumentos de desarrollo con los actores locales (Albuquerque, 2004). Supone, así, reconfigurar las formas tradicionales de intervención estatal mediante el reconocimiento de saberes, capacidades y prácticas comunitarias.

En este sentido, cobra relevancia el debate sobre la innovación pública, en particular en su dimensión social. Frente al agotamiento de modelos centrados exclusivamente en valores económicos propios del paradigma tecno-económico, emerge un nuevo enfoque que orienta la innovación hacia la transformación de los vínculos sociales, la ampliación de derechos y el fortalecimiento democrático (Subirats, 2021; CLAD, 2020). Aquí, la participación ciudadana se reconoce no solo como principio democrático (CLAD, 2009), sino también como motor de innovación institucional, al habilitar nuevas formas de gestión, deliberación y producción colectiva de lo público (Guardamagna, 2022).

Estas discusiones también se relacionan con la incorporación de metodologías ágiles en el ámbito de las políticas públicas. Adaptadas al desarrollo tecnológico y al diseño centrado en las personas, estas metodologías buscan crear soluciones innovadoras, participativas y adaptativas capaces de responder a problemas complejos de manera situada y colaborativa (Echegaray Eizaguirre et al., 2017). Muchas de estas experiencias, aunque no siempre visibles, se encuentran integradas en dinámicas comunitarias que se activan ante la ausencia

o debilidad del Estado, articulando saberes y recursos provenientes de las bases sociales, del sector privado y del sistema político (Bason, 2010).

Vinculadas con la coproducción, las nociones de codiseño y cocreación, promovidas por metodologías como el Design Thinking (Falivene et al., 2015; Echegaray Eizaguirre et al., 2017), enfatizan la generación conjunta de diagnósticos, ideas y soluciones. El codiseño permite abrir la burocracia a miradas externas, generar empatía y enriquecer la planificación con creatividad y evidencia cualitativa. Por su parte, la cocreación —muy difundida a partir de los GobLabs— se refiere a la generación de soluciones con la ciudadanía y no para ella (Bason, 2010; Rojas-Martín, 2018), lo que fortalece la legitimidad y el arraigo territorial de las políticas.

Finalmente, la noción de colaboración, asociada al paradigma de Gobierno Abierto, si bien aún más promesa que realidad (Signorelli & Guardamagna, 2024; Ramírez Alujas & Cruz Rubio, 2025), se entiende como “la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la cocreación de iniciativas y la coproducción de nuevos servicios públicos” (CLAD, 2016, p. 7).

En consecuencia, a la luz del caso objeto de la presente reflexión, resulta necesario un enfoque que combine redistribución material, innovación institucional y participación real, articulando el reconocimiento epistémico de los saberes territoriales con la necesidad de transformar las desigualdades estructurales de larga data. La articulación entre coproducción, codiseño, cocreación y colaboración desarrollada en este apartado permite comprender la lógica relacional que orienta estas transformaciones y, al mismo tiempo, constituye el marco en el que se organizan las decisiones analíticas del estudio. Sobre esta base, el apartado metodológico que sigue detalla cómo estas premisas se operacionalizaron en el trabajo empírico mediante una estrategia mixta de triangulación, dispositivos participativos y procedimientos de análisis cualitativos y cuantitativos que permiten conectar estas discusiones teóricas con las dinámicas territoriales estudiadas.

2. Método

La investigación se basa en los hallazgos de tres estudios articulados en el marco del Proyecto OFFSIDE-OIT, desarrollados por el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCUYO-CONICET) entre 2020 y 2024 y coordinados por Guardamagna, Benedetto y Ballabio (2020, 2023). Los estudios se focalizaron en las cadenas agroproductivas de ajo y tomate en la provincia de Mendoza, Argentina, como una entrada a la problemática para analizar las condiciones estructurales que favorecen el trabajo infantil y adolescente no protegido (TlyA) en la ruralidad.

El trabajo adoptó un enfoque de triangulación metodológica mixta (cualitativa y cuantitativa) (Guardamagna, Benedetto & Ballabio, 2025), lo cual constituyó una fortaleza del estudio. La combinación metodológica permitió validar y triangular la información, a la vez que habilitó una reflexión epistemológica sobre los límites del saber experto para comprender las realidades rurales.

En relación con el diseño muestral y la cobertura territorial, el universo de estudio abarcó geográficamente tres oasis de la provincia de Mendoza, Argentina: el Este, el cinturón verde del Norte y el Valle de Uco, y se centró en la problemática del TlyA, con énfasis en las desigualdades de género (Guardamagna et al., 2025).

La población relevada incluyó 24 familias rurales (14 con niños, niñas y adolescentes -NNyA); 20 actores interinstitucionales; 98 trabajadores/as del sector salud; 48 docentes, y la realización de actividades de sensibilización dirigidas a 788 adolescentes en 14 escuelas de nivel medio, y 52 mamás, papás, tutores y docentes de 6 Espacios de Cuidado (dentro de los cuales se encuentran los Servicios Educativos de Origen Social (SEOS) en sus diversas modalidades: Jardines Maternales, Centros de Actividades Educativas (CAE) y Centros Socio Educativos Rurales).

Las técnicas de recolección combinaron un enfoque cualitativo y otro cuantitativo. En el primero, se realizaron entrevistas semiestructuradas a familias, técnicos-extensionistas, actores institucionales y representantes de los sectores empleador y sindical. Las unidades

Tabla N°1: Síntesis población relevada por tipo de participante e instrumento de relevamiento

Categoría de participantes	Cantidad relevada	Tipo de relevamiento
Familias Rurales	24 (14 con NNyA)	Entrevistas / Trayectorias familiares ocupacionales
Actores interinstitucionales	20	Entrevistas
Personal de Salud	98	Encuesta
Personal Docente	48	Encuesta
Adolescentes (sensibilización)	788	Dinámicas lúdicas

Fuente: Elaboración propia en base a OIT- Proyecto OFFSIDE. Guardamagna, Benedetto y Ballabio (Coord) (2023).

de observación se seleccionaron estratégicamente e incluyeron a informantes clave, como familias trabajadoras del sector agropecuario, actores del sector empleador y del sector trabajador, actores institucionales, especialistas y técnicos relacionados con la problemática, así como actores sociales relevantes. Se consideró como informante clave a aquella persona capaz de hablar en representación de un grupo o conjunto de personas. El muestreo utilizado fue de tipo intencional, es decir, no probabilístico. El objetivo no era realizar inferencias estadísticas, sino caracterizar la heterogeneidad en la realidad de niñas, niños y adolescentes involucrados en las cadenas productivas agrícolas. La cantidad de casos se determinó mediante el proceso de saturación teórica.

De forma concomitante, se aplicaron técnicas específicas como la Técnica de Trayectorias Ocupacionales y Educativas, utilizada en grupos familiares para analizar el tránsito ocupacional y educativo a lo largo de tres generaciones e identificar rupturas o continuidades. En este caso, la selección de los informantes claves consideró variables tales como género, origen o procedencia, si se trataba de pequeños propietarios (de base familiar hasta 20 hectáreas) o de asalariados. Para procesar los datos se construyeron familiogramas o árboles genealógicos.

Asimismo, en el marco del proyecto se diseñaron e implementaron diversas dinámicas lúdicas, tales como “Las estaciones del año”, “Un día en tu familia” y “Juego del trabajo protegido”, orientadas a relevar, en primera persona, las experiencias y construcciones de sentido de niños, niñas y adolescentes.

En cuanto al enfoque cuantitativo, se implementaron encuestas dirigidas al personal educativo y sanitario con el fin de recabar las percepciones institucionales sobre el fenómeno del TlyA. La primera se dirigió principalmente a docentes (aunque también se incluyeron algunos directores y supervisores escolares) que acompañaban a niños, niñas y adolescentes (NNyA) en su trayectoria educativa y podían proporcionar información sobre las condiciones familiares y laborales. La segunda, recopiló la opinión de profesionales de la salud (médicos, enfermeros, agentes sanitarios, odontólogos y otros) que atendían a NNyA en cuestiones de salud, y que estaban familiarizados con las condiciones de vida, riesgos y otras vulnerabilidades de este grupo.

El análisis cualitativo se llevó a cabo mediante técnicas de categorización emergente y de análisis temático, articulando dimensiones teóricas predefinidas —derivadas del enfoque de derechos y del diseño universal (OIT-CEPAL, 2019)— con categorías inductivas construidas a partir del trabajo de campo. Esta combinación permitió integrar marcos conceptuales previos con interpretaciones situadas provenientes de las experiencias y relatos de las familias rurales.

Por su parte, los datos cuantitativos se sistematizaron con el software SPSS mediante un enfoque descriptivo no inferencial. Esta estrategia permitió identificar patrones comunes en las percepciones institucionales sobre el trabajo infantil, así como señalar debilidades en las estrategias de prevención y abordaje implementadas por el sector público. En este

Tabla N°2: Síntesis técnicas metodológicas e instrumentos

Técnicas	Instrumentos	Unidades de observación
Trayectorias ocupacionales y educacionales	Guías de pautas con preguntas semiestructurada. Familiograma	Jefes/fas de familias trabajadoras
Entrevistas semiestructurada	Guías de pautas con preguntas semiestructurada	Familias trabajadoras en el sector agropecuario Actores del sector empleador Institucionales Provinciales y Municipales Especialistas y técnicos en la problemática Actores sociales
Encuesta	Cuestionario auto-administrado	Agentes educativos y sanitarios
Dinámicas Lúdicos	Estaciones del año Un día en tu familia Juego trabajo adolescente protegido (TAP)	Niñas, niños y Adolescentes Adolescentes Adolescentes
Talleres participativos de sensibilización	Guía de pautas con preguntas disparador-debate.	Madres y padres Efectores de salud Docentes

Fuente: Elaboración propia en base a OIT- Proyecto OFFSIDE. Guardamagna, Benedetto y Ballabio (Coord) (2023).

sentido, el análisis estadístico detallado constituyó una estrategia complementaria y secuencial (Guardamagna, Benedetto & Ballabio, 2025), orientada a ampliar la comprensión de los patrones identificados en el trabajo cualitativo y a fortalecer el diseño de instrumentos de política pública.

A partir del procesamiento cualitativo y del enfoque situado adoptado, los hallazgos territoriales permiten comprender las dinámicas estructurales que configuran la vida rural y las condiciones que habilitan la reproducción del trabajo infantil.

Desde un enfoque situado y crítico, el trabajo de campo permitió visibilizar las múltiples dimensiones de la desigualdad que atraviesan la vida cotidiana de los hogares rurales. La aplicación de la técnica de construcción de trayectorias familiares mostró la reproducción intergeneracional de estrategias de subsistencia, en las que el trabajo infantil se inserta en lógicas comunitarias y económicas profundamente arraigadas en los territorios subnacionales (Guardamagna et al., 2023). La combinación metodológica utilizada no solo permitió la validación y la triangulación de la información, sino que también favoreció una reflexión epistemológica sobre los límites del saber experto para comprender realidades rurales marcadas por procesos estructurales de invisibilización y

por una presencia estatal insuficiente.

Los estudios demuestran que la ruralidad mendocina, incluso más allá de las cadenas de ajo y tomate y de los límites provinciales, enfrenta condiciones estructurales de exclusión que se expresan en pobreza persistente, empleo informal, baja escolarización, alta movilidad territorial y déficit de infraestructura básica (Guardamagna et al., 2020). Las familias viven con ingresos inestables y escasa previsibilidad económica en contextos donde la presencia institucional es fragmentaria y discontinua. Las infancias se incorporan tempranamente a los circuitos de trabajo familiar —a menudo naturalizados e invisibilizados—, con implicancias profundas para sus trayectorias educativas y vitales. Esta situación se agrava en los hogares con jefatura femenina, donde se observan condiciones aun mayores de vulnerabilidad social.

La reproducción del trabajo infantil responde a una combinación de factores: presión económica, organización familiar del trabajo, estacionalidad de los cultivos, naturalización sociocultural de las tareas agrícolas y una acción estatal débil en términos de fiscalización, prevención y acompañamiento. La escuela rural, desbordada en sus funciones y con escaso apoyo institucional, carece de herramientas suficientes para detectar y acompañar situa-

ciones de vulnerabilidad estructural. Por su parte, el sistema de salud opera a menudo de manera aislada, sin protocolos específicos ni mecanismos de articulación con otras áreas. A ello se suma que los técnicos territoriales, quienes no siempre se autoperciben como agentes del Estado, mantienen vínculos directos con empleadores y trabajadores, pero carecen de instrumentos de intervención y, en algunos casos, incluso desconocen la problemática y sus posibles abordajes.

Asimismo, las capacidades institucionales se ven limitadas en términos de recursos materiales, técnicos y humanos (Brascesco et al., 2023). Las delegaciones zonales de trabajo y agricultura no cuentan con equipos permanentes que aseguren una presencia sostenida en territorio. La intervención estatal, cuando se produce, tiende a responder a demandas coyunturales más que a una planificación integral basada en diagnósticos territoriales, y se ve obstaculizada por la desarticulación entre niveles y sectores gubernamentales, lo que dificulta la consolidación de estrategias continuas con enfoque de género y derechos humanos (Guardamagna et al., 2020).

Se constata una tendencia persistente a trasladar dispositivos y programas diseñados para contextos urbanos a zonas rurales y/o periféricas, sin mediaciones contextuales, lo que genera desajustes, ineficiencias e incluso rechazo comunitario. La ausencia de procesos de diálogo con las comunidades rurales durante el diseño e implementación de políticas profundiza la brecha entre el Estado y los territorios. De este modo, las intervenciones se perciben como externas, esporádicas y desancladas del territorio, con excepciones puntuales, como el Programa Buena Cosecha, que muestran la importancia de estrategias contextualizadas y sostenidas en el tiempo.

3. Resultados

Desigualdades estructurales y tensiones en la ruralidad

El análisis de la información relevada a lo largo de cuatro años permite identificar tres grandes tensiones que aportan elementos para profundizar la reflexión crítica en torno a los desafíos

que enfrentan los procesos de políticas públicas en contextos rurales, pero que también podrían servir para repensar su lógica en otros territorios periféricos.

La primera tensión se refiere al desfase entre el diseño centralizado de las políticas públicas y la complejidad de los territorios rurales subnacionales. Las políticas formuladas desde una lógica universalista, urbana, incluso en un régimen descentralizado, suelen desconocer la diversidad territorial, las trayectorias comunitarias, la fragmentación del hábitat y las lógicas productivas locales. Esta distancia entre el centro decisor y el territorio genera dispositivos de intervención que resultan descontextualizados, con escasa eficacia para transformar situaciones estructurales como la pobreza y la informalidad. Las políticas llegan como paquetes cerrados, sin espacios para adecuarlas a las realidades de cada comunidad. Su persistencia genera efectos concretos en las posibilidades de construcción de políticas participativas y situadas, promoviendo una visión estandarizada y urbanocéntrica del desarrollo que tiende a invisibilizar las particularidades culturales, productivas y simbólicas de la ruralidad (Almansi & Hardoy, 2010; Madoery, 2012).

La segunda tensión tiene un carácter institucional y organizacional. Se expresa en la desarticulación entre diferentes niveles de gobierno y entre sectores como el trabajo, la agricultura, la educación, la salud y el desarrollo social. Lo que impide construir respuestas integrales a problemas complejos, como el trabajo infantil y adolescente, que requieren la simultaneidad y la complementariedad de políticas. La coordinación interinstitucional es débil o inexistente, con alta rotación de referentes y superposición de funciones. Las instituciones se ven limitadas en su accionar, reproduciendo intervenciones parciales, discontinuas y, muchas veces, redundantes.

Finalmente, la tercera tensión es de carácter epistemológico. Se refiere a la distancia entre los saberes expertos, tecnocráticos y urbanos que dominan la formulación de políticas públicas y los saberes territoriales, comunitarios y experienciales de los actores locales. Esta brecha se traduce en la invisibilización de las voces rurales en los procesos de toma de decisiones, más aún cuando se trata de infancias y adolescencias, y en el silenciamiento de las estrategias de resis-

tencia y cuidado de la vida que las comunidades desarrollan. Las políticas no reconocen la inteligencia colectiva del territorio ni parten de una escucha activa y horizontal.

La respuesta institucional: el Modelo de Intervención Participativa (MIP)

Este apartado se centra en el Modelo de Intervención Participativa (MIP) como respuesta innovadora ante las tensiones estructurales identificadas en el trabajo de campo.

El MIP se presenta como una propuesta innovadora en el marco de la noción de coproducción de políticas y constituye una vía para avanzar en respuestas superadoras ante las tensiones identificadas. El modelo busca construir políticas públicas con, desde y para el territorio, reconociendo la centralidad del diálogo interinstitucional, la pluralidad de actores involucrados y el valor de los saberes locales.

Su fundamentación se vincula estrechamente con la innovación pública y con la incorporación de metodologías ágiles al campo de las políticas públicas (Echegaray Eizaguirre et al., 2017). En este sentido, recupera nociones de codiseño y co-creación, orientadas al diseño de soluciones basadas en experiencias emergentes de innovación social de los propios territorios (Guardamagna, 2024).

El modelo se inscribe, además, en un enfoque bottom-up (Pinzón Segura, 2023), dado que prioriza la participación activa de los actores locales y el reconocimiento de sus conocimientos situados en los procesos de diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas.

En este sentido, una de las experiencias más significativas surgidas del proceso de investigación fue la coproducción del MIP, orientado a articular las carteras de trabajo y agricultura de Mendoza en conjunto con los municipios y con actores estratégicos de la ruralidad -públicos y privados, incluyendo empleadores, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil- vinculados a la problemática del TlyA.

El MIP surge en el marco del Proyecto OFFSIDE (OIT. ARG/18/01/USA). Sus objetivos principales son generar acciones articuladas orientadas a:

- La producción de conocimiento y el acceso a la

información;

- La sensibilización y concientización;
- La formación y capacitación interinstitucional;
- La prevención, detección y abordaje integral del TlyA;
- La promoción de la restitución efectiva de derechos.

Desde su concepción, el modelo se orientó a dinamizar las articulaciones interactorales y multiescalares, estructurando las acciones en cada territorio de acuerdo con sus especificidades. Si bien fue inicialmente diseñado en Mendoza, su capacidad de adaptación permitió implementarlo también en zonas rurales de Santa Fe y Buenos Aires, lo que reforzó su pertinencia como herramienta flexible para el abordaje participativo de problemáticas complejas.

El modelo incorpora mecanismos de planificación estratégica participativa, así como dispositivos de monitoreo y evaluación destinados a retroalimentar los procesos y promover intervenciones más asertivas, transparentes, colaborativas e innovadoras.

En su breve trayectoria, el MIP evidencia una etapa inicial en la que se logró introducir la problemática del TlyA en la agenda provincial, especialmente en el ámbito gubernamental, en los circuitos académicos y entre los principales sectores productivos agropecuarios. Posteriormente, el modelo avanzó hacia una fase caracterizada por el reconocimiento de actores clave y la puesta en marcha de procesos de articulación territorial que impulsaron un despliegue inédito en el abordaje provincial de la problemática. Esto resultó especialmente significativo considerando que, aunque el Decreto 1739/03 establecía la creación de la COPRETI y las Mesas Municipales, dichas estructuras, salvo excepciones, no estaban en funcionamiento efectivo al inicio del Proyecto.

En la actualidad, el MIP transita un momento de mayor consolidación, expresado en la delegación de responsabilidades a actores estratégicos y en la incipiente institucionalización de diversas acciones en los territorios. Sin embargo, este proceso depende de las capacidades de los actores involucrados, que presentan limitaciones materiales, técnicas y humanas (Guardamagna et al., 2020; Brasesco et al., 2023), así como del nivel de apropiación de la problemática.

Muchos actores estatales y privados del sector

agropecuario recién comienzan a comprender la dimensión del problema, históricamente invisibilizado bajo un “imaginario cultural” (Guardamagna et al., 2020, p. 185) que sigue interpretando la inserción laboral temprana como una oportunidad y no como una privación o una vulneración de derechos.

Desde la perspectiva de la innovación pública, uno de los desafíos más significativos para las gestiones gubernamentales contemporáneas es desarrollar capacidades estatales capaces de movilizar a la sociedad en la búsqueda colaborativa de soluciones que generen valor público. Este imperativo constituye, sin duda, uno de los principales retos para la sostenibilidad del MIP.

4. Conclusiones

A lo largo de este trabajo, a partir del caso de Mendoza, Argentina, se analizaron las formas en que el Estado y las políticas públicas interactúan con los territorios subnacionales rurales y periféricos, desde una mirada situada, crítica y comprometida con la sustentabilidad de la vida. Desde allí, se abordaron las condiciones estructurales que explican la persistencia del trabajo infantil y adolescente, y se cuestionó la lógica tecnocrática, centralizada y estandarizada que aún prevalece en los marcos de diseño, implementación y enseñanza de las políticas públicas en América Latina.

Los hallazgos empíricos y teóricos permitieron identificar tres grandes tensiones, previamente desarrolladas, que atraviesan de manera transversal los procesos de política pública en contextos rurales: el desfase entre el diseño centralizado y la complejidad territorial; la fragmentación institucional que impide respuestas integrales a problemas complejos; y la distancia entre los saberes expertos y los conocimientos locales.

A través del desarrollo de la reflexión, se demostró que dichas tensiones no son meramente operativas ni coyunturales, sino estructurales y profundamente políticas. Señalan límites, pero también abren posibilidades para imaginar formas alternativas de acción pública, más sensibles a las dinámicas comunitarias, a la redistribución material y simbólica y al reconocimiento de los sujetos subalternos.

En este marco, el caso del Modelo de Intervención Participativa (MIP) se presentó no como una experiencia concluida, sino como una vía posible

para ensayar distintas respuestas institucionales, fundadas en principios de colaboración, coproducción e innovación situada. Su desarrollo permitió visibilizar que, aun en el marco de marcos normativos y organizativos tradicionales, pueden impulsarse transformaciones a través del trabajo interinstitucional, el involucramiento territorial y la revalorización de saberes locales. No obstante, su sostenibilidad dependerá de la capacidad del Estado para incorporar estas prácticas a sus estructuras formales, dotarlas de recursos, continuidad y legitimidad, así como de formar a nuevas generaciones de cuadros técnicos, políticos y sociales capaces de pensar, sentir y actuar desde una lógica de co-construcción democrática.

Por ello, resulta imprescindible avanzar hacia enfoques formativos, metodológicos e institucionales que reconozcan la pluralidad epistémica, la centralidad de los territorios y la potencia transformadora de los actores colectivos. Como se sostuvo a lo largo del artículo, las limitaciones de los dispositivos tecnocráticos y de una democracia estrictamente procedimental requieren repensar las formas de gobernar, gestionar y enseñar lo público desde principios de cuidado, escucha y corresponsabilidad. Sentido en el cual resulta necesario disputar los paradigmas hegemónicos en la producción del conocimiento y revalorizar los saberes populares como fuentes legítimas de orientación política.

Contribuciones de los autores: Conceptualización, metodología, curación de datos y análisis formal, investigación, redacción: preparación del borrador original, redacción: revisión y edición: M.G. La autora ha leído y aceptado la versión publicada del manuscrito.

Financiación: esta investigación no recibió financiación externa.

Declaración de disponibilidad de datos: Por motivos de protección de datos, no se publicarán más datos de la investigación que los extractos presentados en este artículo.

Conflictos de intereses: Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Descargo de responsabilidad/Nota del editor:
Las declaraciones, opiniones y datos contenidos en todas las publicaciones son exclusivamente de los autores y colaboradores individuales, y no de GYAP y/o los editores.

5.- Referencias.

- Aguilar Villanueva, L. (2020). Estudio introductorio. La evolución de la disciplina de política pública y sus desafíos actuales. En M. Guardamagna, J. Contreras & H. Lara (comps.), Problemas públicos y políticas públicas en América Latina. Casos para el análisis (pp. 8–33). Red INPAE. Universidad de Guadalajara.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL, 82, 157–171. <https://doi.org/10.18356/5a9b65f3-es>
- Alexander, J. C. (2007). The Civil Sphere. Oxford University Press.
- Almansi, F., & Hardoy, A. (2010). Hábitat y pobreza urbana en América Latina: aprendizaje de políticas públicas. Medio Ambiente y Urbanización, 72(1), 5–20.
- Bason, C. (2010). Leading public sector innovation: Co-creating for a better society. Policy Press.
- Betancur, N. (2017). ¿Cómo estudiar las políticas públicas de América Latina? Concepciones dominantes y particularidades regionales [Ponencia]. 9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP).
- Brascesco, L., et al. (2023). Diagnóstico y situación institucional de las COPRETI en torno a dimensiones institucionales y de contexto. (Informe de avance, Producto 3). Proyecto OFFSIDE - OIT, Argentina.
- Carrión, F. (2007). Espacio público: punto de partida para la alteridad. En O. Segovia (Ed.), Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía (pp. 79-97). Ediciones SUR.
- CEPAL. (2022). Panorama Social de América Latina. Naciones Unidas.
- CLAD. (2009). Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA). http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf.
- CLAD. (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cunill Grau, N. (2020). Lo público y lo común: aportes latinoamericanos. CLAD.
- Echegaray Eizaguirre, L., Urbano Ortega, I., & Barrutieta Anduiza, G. (2017). Design Thinking. Un modelo para la aplicación en la Administración Pública (Colección INNAP INVESTIGA. Serie INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Falivene, G. M., Artusi, J. A., & Arrejoría, G. E. (2015). Aplicación del design thinking para la elaboración de políticas alternativas de vivienda social [Ponencia]. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Verso.
- Guardamagna, M. (2022). Cambia todo cambia...El desafío de innovar desde la gestión participativa de las políticas públicas. Revista Estudios de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, (173), 171–190. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/348496>.
- Guardamagna, M. (2024). Cómo innovar en la gestión pública: la metodología del Design Thinking. CUINAP. Cuadernos del INAP, 5(137). Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Argentina. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/409>.
- Guardamagna, M., & Benedetto, A. (2021). La evaluación de las prácticas participativas: un desafío inherente para el desarrollo territorial. Temas y Debates, 25(42), 121–142. <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/issue/view/40>
- Guardamagna, M., Benedetto, A., & Ballabio, M. (2020). Trabajo infantil y adolescente en el sector agropecuario en la provincia de Mendoza: Análisis de la problemática en la cadena de ajo y tomate. OIT, Proyecto OFFSIDE.
- Guardamagna, M., Benedetto, A., & Ballabio, M. (2023). Actividades de sensibilización y concientización para prevenir y erradicar el trabajo infantil en Oasis Este y Valle de Uco, Mendoza. OIT, Proyecto OFFSIDE.
- Guardamagna, M., Benedetto, A., & Ballabio, M. (2025). Desigualdades de género en el agro: el rol de la extensión universitaria en la construcción de oportunidades para niñas, adolescentes y mujeres. Cuadernos de Extensión Universitaria de la UNLPam, 9(2), 170–193. <https://doi.org/10.29393/GP10-7RRMG10007>

[org/10.19137/cuadex-2025-09-0208](https://doi.org/10.19137/cuadex-2025-09-0208)

- Katzman, R., Filgueira, F., & Furtado, B. (2000). Vulnerabilidad, activos y exclusión social en América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Madoery, O. (2012). Otro desarrollo: pensar y gestionar desde lo local. UNSAM Edita.
- Mann, M. (1991). Las fuentes del poder social, vol. II. (Ed. española). Alianza Editorial.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1981). Effective policy implementation. Lexington Books.
- Observatorio Ciudadano Latinoamericano. (2023). Encuesta a gobiernos locales de América Latina. Base de datos.
- OIT-CEPAL. (2019). Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.
- Oszlak, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. (I. d. Social, Ed.) Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, XXI.
- Pinzón Segura, M. C. (2023). Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios. Mundosplurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, 10(1), 125–149. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2023.5815>.
- PNUD. (2021). Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. <https://doi.org/10.18356/9789210052037>.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland—University of California Press.
- Ramírez-Alujas, Á., & Cruz-Rubio, C. (Eds.). (2025). Gobierno abierto y colaboración: innovaciones institucionales para el sector público en América Latina. Editorial Pascale.
- Real Academia Española. (2023). Diccionario de la lengua española (23.ª ed.). <https://dle.rae.es/co->.
- Rojas-Martín, F. (Coord.). (2018). Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias. Federación Española de Municipios y Provincias. <https://novagob.org/documentos/innovacion-publica-en-el-ambito-local>.
- Roth Deubel, A. N. (2021). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, P. A. (2010). Teorías del proceso de políticas públicas. Traducción del Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Arg.
- Santos, B. de S. (2017). Demodiversidad: Imaginar nuevas posibilidades democráticas. Akal.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2011). El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas? BID.
- Schumpeter, J. A. (1984). Capitalismo, socialismo y democracia. Folio.
- Signorelli, G., & Guardamagna, M. (2024). La participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto: discusiones en torno a su alcance y desarrollo desde el caso argentino. Revista Administración Pública y Sociedad (APyS-IIFAP-FCS-UNC) (17). Universidad Nacional de Córdoba. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/44894/46799>.
- Subirats, J. (2016). El poder de lo próximo: las virtudes de la democracia de cercanía. Catarata.
- Subirats, J. (2021). Charla magistral innovación social y cambio tecnológico: el futuro de la coproducción de políticas públicas. En Á. V. Ramírez-Alujas, C. N. Cruz Rubio & C. d. Constitucionales (Eds.), Gobernando el futuro. Debates actuales sobre Gobierno, Administración y Políticas Públicas (1.ª ed., pp. 49–62).
- Subirats, J., Brugué, Q., & Gomà, R. (2016). Gobernanza democrática y capital social: hacia un nuevo enfoque de gobierno local. En Gestión pública y ciudadanía (pp. 25–44). Ariel.
- Thwaites Rey, M. (2005). El Estado: notas sobre su/s significado/s. En M. Thwaites Rey, & A. (. López, entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino (págs. 19–41). Buenos Aires: Prometeo.