

Capacidades estatales informacionales y uso de evidencia para detección del trabajo infantil en territorios rurales

Informational State Capacities and the Use of Evidence to Detect Child Labour in Rural Territories

Capacidades Estatais Informacionais e Uso de Evidências para a Detecção do Trabalho Infantil em Territórios Rurais

Recibido: 29/05/2026 - Aceptado: 24/08/2026

Dra. María Melina Guardamagna

Centro de Estudios de Innovación Institucional, Universidad Nacional de Cuyo, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

meliguardamagna@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0962-0033>

Dra. Andrea Benedetto

Centro de Estudios de Innovación Institucional, Universidad Nacional de Cuyo

andrea.benedetto@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-5389-3080>

Dra. Marcela Ballabio

Centro de Estudios de Innovación Institucional, Universidad Nacional de Cuyo

marcela.ballabio@fce.uncu.edu.ar

<https://orcid.org/0009-0009-6788-2021>

Tipología del artículo: investigación.

Resumen

El artículo analiza la relación entre capacidades estatales informacionales, producción de evidencia e instrumentos de política pública a partir del estudio del trabajo infantil y adolescente no protegido en contextos rurales de Mendoza, Argentina. Se examina cómo la construcción de indicadores puede fortalecer los sistemas de información y mejorar la detección y visibilización del fenómeno. Se implementó una estrategia en dos etapas. La primera (2021–2022) desarrolló un diagnóstico de enfoque mixto mediante encuestas a efectores de salud y educación, entrevistas y reconstrucción de trayectorias. La segunda (2023–2024) se orientó a producir evidencia para formular recomendaciones de política pública, mediante la construcción y validación participativa de indicadores y la exploración de su incorporación en sistemas sanitarios y educativos. Los resultados muestran que los actores territoriales disponen de conocimiento situado relevante, aunque escasamente sistematizado e integrado

en los dispositivos institucionales de registro. En consecuencia, se formularon indicadores y señales de alerta susceptibles de incorporarse a los sistemas SUMAR y GEM/GEI, transformando información dispersa en registros estructurados para favorecer la detección temprana. Se concluye que el fortalecimiento de las capacidades estatales informacionales constituye una condición necesaria para traducir conocimiento territorial en información útil para la toma de decisiones públicas.

Palabras clave: capacidades informacionales estatales; políticas públicas basadas en evidencia; trabajo infantil rural; sistemas de información pública; indicadores.

Abstract

This article examines the relationship between state informational capacities, evidence production, and public policy instruments, based on a study of unprotected child and adolescent labor in rural areas of Mendoza, Argentina. The aim is to analyze how the construction of indicators contributes to strengthening existing information systems, thereby improving the detection and visibility of this issue. Methodologically, a two-stage strategy was implemented: the first stage (2021–2022) consisted of a mixed-methods diagnostic, combining surveys of health and education providers, interviews, and trajectory reconstruction; the second stage (2023–2024) focused on producing evidence to formulate public policy recommendations, through the participatory construction and validation of indicators and the exploration of their incorporation into health and education information systems. Results show that territorial actors hold relevant situated knowledge about the phenomenon, though it remains poorly systematized and incorporated into institutional recording mechanisms. Based on this, indicators and warning signals were proposed for integration into existing systems—SUMAR and GEM/GEI—aimed at transforming dispersed information into structured records that favor early detection. The study concludes that strengthening state informational capacities is a necessary condition for converting territorial knowledge into information useful for public decision-making.

Keywords: state informational capacities; evidence-informed policymaking; rural child labor; public information systems; indicators.

Resumo

O artigo analisa a relação entre capacidades estatais informacionais, produção de evidências e instrumentos de políticas públicas a partir do estudo do trabalho infantil e adolescente não protegido em contextos rurais de Mendoza, Argentina. Examina-se como a construção de

indicadores pode fortalecer os sistemas de informação e aprimorar a detecção e a visibilização do fenômeno. Foi implementada uma estratégia em duas etapas. A primeira (2021–2022) desenvolveu um diagnóstico de abordagem mista, mediante questionários aplicados a profissionais da saúde e da educação, entrevistas e reconstrução de trajetórias. A segunda (2023–2024) orientou-se à produção de evidências para formular recomendações de políticas públicas, por meio da construção e validação participativa de indicadores e da exploração de sua incorporação aos sistemas de informação sanitários e educacionais. Os resultados mostram que os atores territoriais dispõem de conhecimento situado relevante, embora pouco sistematizado e integrado aos dispositivos institucionais de registro. Consequentemente, foram formulados indicadores e sinais de alerta passíveis de incorporação aos sistemas SUMAR e GEM/GEI, transformando informações dispersas em registros estruturados para favorecer a detecção precoce. Conclui-se que o fortalecimento das capacidades estatais informacionais constitui condição necessária para traduzir o conhecimento territorial em informação útil à tomada de decisões públicas.

Palavras-chave: capacidades estatais informacionais; políticas públicas baseadas em evidências; trabalho infantil rural; sistemas públicos de informação; indicadores.

Introducción

En América Latina, el desarrollo de capacidades estatales para el diseño e implementación de políticas públicas continúa siendo un desafío estructural, particularmente en territorios atravesados por asimetrías y desigualdades persistentes, así como por formas históricas de vulneración de derechos. En este marco, la producción y el uso de evidencia adquieren un lugar central en tanto condición necesaria —aunque no suficiente— para orientar procesos de toma de decisiones públicas más eficaces, oportunos y situados (Cruz-Rubio, 2015; Roth-Deubel, 2017). No obstante, la literatura ha señalado reiteradamente que uno de los principales déficits de los Estados subnacionales en la región radica no solo en la disponibilidad de información, sino también en la capacidad para generar datos pertinentes, sistematizarlos y traducirlos en instrumentos concretos de política pública (Cruz-Rubio, 2015; Oszlak, 2011). Se trata de limitaciones que se refieren a un aspecto específico de las capacidades estatales. Por ello, en este trabajo, la producción, sistematización y utilización de la información para la toma de decisiones públicas se entenderán como capacidades estatales informacionales (Bertranou, 2015; Díaz Rosaenz & Schneider, 2024), concebidas como el conjunto de capacidades institucionales que permiten producir, organizar, interpretar y utilizar información relevante para orientar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.



En este contexto, una problemática particularmente compleja en las áreas periféricas y rurales es la persistencia del trabajo infantil y adolescente, agravada por su invisibilización en los sistemas de información estatales. En Argentina, y específicamente en la provincia de Mendoza, este fenómeno adquiere características propias en función de las dinámicas productivas de las cadenas hortícolas, como las de ajo y tomate, en las que la participación de niños, niñas y adolescentes se relaciona con las estrategias de reproducción social de los hogares rurales. Tal como se ha evidenciado en estudios previos, estas prácticas no solo responden a condicionantes económicos, sino también a factores culturales, productivos y territoriales que dificultan su identificación temprana y su abordaje en las políticas públicas (Guardamagna, Benedetto, Ballabio; 2025a y 2025b). Esta situación pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades informativas estatales para mejorar la detección temprana de situaciones de trabajo infantil en contextos rurales.

Uno de los principales déficits que enfrentan las políticas públicas orientadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil y adolescente no protegido radica, además de la insuficiencia o debilidad de las intervenciones estatales, en las dificultades para su detección oportuna. En particular, los sistemas de salud y educación, en tanto efectores territoriales estratégicos, presentan limitaciones en la producción de registros sistemáticos y en la incorporación de variables específicas que permitan identificar oportunamente situaciones compatibles con el trabajo infantil y el adolescente no protegido. Los relevamientos realizados muestran que una proporción significativa de los profesionales de la salud y la educación desconoce la existencia de acciones estatales específicas en la materia y, al mismo tiempo, carece de herramientas estandarizadas para registrar indicadores vinculados al trabajo infantil y adolescente.

Frente a este escenario, el presente artículo se propone analizar el proceso de producción de evidencia empírica orientado al diseño de instrumentos e indicadores para la detección del trabajo infantil y adolescente no protegido en contextos rurales. En este marco, la pregunta que orienta el trabajo es: ¿de qué manera la producción de evidencia situada y la construcción de indicadores pueden contribuir al fortalecimiento de las capacidades informacionales estatales para la detección del trabajo infantil y adolescente no protegido en contextos rurales? Para ello, se parte de un estudio desarrollado en la provincia de Mendoza en dos momentos diferenciados: un diagnóstico inicial, realizado entre 2021 y 2022, y un segundo relevamiento, realizado en 2023, con el objetivo de formular recomendaciones de política pública. La estrategia metodológica adoptada combinó técnicas cuantitativas y cualitativas, incluyendo encuestas a efectores de salud y de educación, entrevistas a informantes clave

y otras herramientas de relevamiento territorial, lo que permitió construir un corpus de datos orientado a comprender la problemática en su complejidad. Con base en esta evidencia, el trabajo avanzó en la construcción participativa y en la validación de indicadores destinados a fortalecer los sistemas de información existentes en los sectores de salud y educación.

A partir de estos insumos, se formulan propuestas de intervención pública orientadas a fortalecer los sistemas de registro existentes mediante la incorporación de indicadores específicos en dispositivos institucionales clave, tales como el Programa SUMAR en el sector salud y el Sistema de Gestión Educativa (GEM, hoy GEI) de la Dirección General de Escuelas de Mendoza. No se propone la creación de nuevos sistemas de información, sino el fortalecimiento de los ya existentes mediante la incorporación de variables e indicadores que permitan mejorar la identificación y el registro de situaciones de trabajo infantil y adolescente no protegido. La hipótesis que las sustenta afirma que la mejora en la calidad, pertinencia y sistematicidad de la información disponible constituye un componente central para el fortalecimiento de las capacidades estatales en la detección temprana de situaciones de trabajo infantil y adolescente no protegido y, en consecuencia, para el diseño de políticas públicas más eficaces.

En términos analíticos, el artículo se inscribe en el campo de estudios sobre políticas públicas desde América Latina, recuperando la perspectiva que enfatiza la necesidad de producir conocimiento situado y orientado a la acción (Betancur, 2017; (Guardamagna, Benedetto, Ballabio; 2025a y 2025b). En particular, se busca contribuir a la discusión sobre el papel de la evidencia en la toma de decisiones públicas, poniendo el foco en los procesos de construcción de indicadores y en la articulación entre la producción de datos y el diseño de instrumentos de política pública en contextos subnacionales (Del Tredici et al., 2024). El aporte del artículo radica en mostrar cómo la producción de evidencia puede traducirse en herramientas concretas para fortalecer las capacidades informacionales estatales mediante la incorporación de indicadores a los sistemas públicos de información ya existentes.

Marco teórico

El análisis de las políticas públicas en contextos latinoamericanos ha estado atravesado, en las últimas décadas, por un interés creciente en comprender no solo qué hacen los Estados, sino también en qué medida están efectivamente en condiciones de hacerlo. En este sentido, el concepto de capacidades estatales se ha consolidado como una categoría analítica central para abordar las posibilidades reales de intervención en problemas públi-

cos complejos (Del Tredici et al., 2024). Desde una perspectiva clásica, estas capacidades se refieren al conjunto de recursos institucionales, administrativos, técnicos y políticos que permiten al Estado formular, implementar y sostener políticas públicas a lo largo del tiempo (Oszlak, 2011). Sin embargo, esta definición, aunque útil como punto de partida, resulta insuficiente para captar la complejidad de los procesos estatales en territorios caracterizados por heterogeneidades estructurales y dinámicas sociales diferenciadas. En particular, resulta necesario profundizar en aquellas capacidades vinculadas a la producción, organización y utilización de la información para la toma de decisiones públicas, es decir, en las capacidades estatales informacionales.

En esta línea, diversos autores han señalado la necesidad de desplazar la mirada desde una concepción estática de las capacidades hacia enfoques que las entiendan como procesos dinámicos, relacionales y situados (Bertranou, 2015; CAF, 2015; Díaz Rosaenz & Schneider, 2024). Incluso los clásicos de la disciplina, como Evans (1995) y Skocpol (1985), ya habían advertido que la capacidad estatal no puede reducirse a su dimensión burocrática, sino que depende de su inserción en entramados sociales y de su capacidad para articular actores y recursos en contextos específicos. En América Latina, a partir principalmente del estudio de caso en investigación aplicada, la noción ha sido retomada, discutida y profundizada por varios investigadores. Emerge una mirada sobre las capacidades estatales, particularmente en niveles subnacionales, asociada a las prácticas concretas de gestión, las formas de articulación interinstitucional y la producción de conocimiento e información útiles para la gestión en territorio (Guardamagna, 2022; Díaz Rosaenz, M., & Schneider, C., 2024).

Desde esta perspectiva, las capacidades estatales adquieren un carácter eminentemente relacional y territorial, en tanto se construyen en la interacción entre actores estatales y no estatales, y se despliegan en contextos específicos que condicionan sus formas de desarrollo. Este enfoque resulta especialmente relevante en ámbitos rurales, donde la gestión estatal se enfrenta a condiciones de dispersión geográfica, informalidad económica y baja densidad institucional. En estos contextos, la capacidad del Estado no se expresa únicamente en la presencia de programas o dispositivos formales, sino también en su aptitud para interpretar las dinámicas locales, generar información relevante y traducirla en intervenciones efectivas. Se trata de una perspectiva en sintonía con la ya clásica definición de problema público de Oszlak y O'Donnell (1981). Los problemas públicos no existen como tales en forma objetiva, sino que requieren ser contruidos, delimitados y reconocidos institucionalmente para ingresar en la agenda estatal. En consecuencia, la capacidad del Estado para registrar y sistematizar información no solo condiciona la eficacia de sus intervenciones, sino que incide direc-

tamente en la definición de aquello que se constituye en una cuestión de interés público por resolver, un objeto de intervención. En este sentido, los sistemas de información constituyen una dimensión estratégica de las capacidades estatales, ya que condicionan qué problemas son visibles para el Estado y cuáles permanecen fuera de su capacidad de intervención.

La articulación del análisis de capacidades estatales con el campo de las políticas públicas basadas en evidencia ha cobrado una creciente relevancia en el debate académico y en la práctica de la gestión pública (Jaime & Vaca Ávila, 2017). No obstante, lejos de concebir la evidencia como un insumo neutral que informa automáticamente la toma de decisiones, la literatura ha mostrado que se trata de un proceso complejo, atravesado por mediaciones institucionales, organizacionales y políticas. Tal como advierte Weiss (1979), la utilización de la investigación en las políticas públicas rara vez sigue un modelo lineal, sino que adopta formas diversas, a menudo indirectas o conceptuales, influyendo en la manera en que los actores comprenden los problemas más que en decisiones puntuales. En la misma línea, autores como Nutley et al. (2007) han señalado que el uso de la evidencia en la gestión pública depende de la existencia de capacidades organizacionales específicas, tales como la capacidad para interpretar la información, adaptarla a contextos particulares y traducirla en instrumentos de acción. Cruz-Rubio (2015), por su parte, advierte que la disponibilidad de datos no garantiza su uso efectivo. Mientras tanto, Cardozo et al. (2021) destacan la importancia de analizar las políticas públicas desde las capacidades y condiciones concretas de los Estados latinoamericanos, subrayando la necesidad de producir conocimiento situado que contribuya a la comprensión y al abordaje de los problemas públicos. Desde esta perspectiva, la evidencia no constituye únicamente un insumo para la toma de decisiones públicas, sino también un recurso para fortalecer las capacidades informativas estatales mediante el desarrollo de instrumentos que mejoren la producción y la utilización de la información.

Resulta pertinente recuperar la noción de “conocimiento situado”, desarrollada por Haraway (1991), que permite problematizar los límites de los enfoques tradicionales basados exclusivamente en datos estandarizados. Desde esta perspectiva, la evidencia relevante no es aquella que se produce de manera abstracta o descontextualizada, sino aquella que capta las especificidades sociales, culturales, institucionales y territoriales en las que se implementan las políticas públicas. En América Latina, esta cuestión adquiere particular relevancia debido a las profundas desigualdades territoriales y a la coexistencia de múltiples formas de organización social, cultural y económica que, con frecuencia, no son adecuadamente registradas por los sistemas institucionalizados de información. En consecuencia, la producción de evidencia para la formulación y evaluación de políticas públicas requiere incorporar

saberes locales y mecanismos de registro sensibles a las particularidades del territorio, lo que favorece procesos de decisión más contextualizados y pertinentes (Haraway, 1991; Cardozo Brum, 2021). Esto supone reconocer que la calidad de la evidencia depende tanto de su rigor metodológico como de su capacidad para representar las particularidades territoriales de los problemas públicos.

En este contexto, los sistemas de información pública funcionan como dispositivos que permiten estabilizar, sistematizar y poner en circulación la información para la toma de decisiones. Sin embargo, en cuanto a los componentes centrales de las capacidades estatales, suelen presentar debilidades en términos de pertinencia, oportunidad y articulación con las necesidades de los tomadores de decisiones, lo que genera una brecha entre la producción de información y su utilización efectiva en la gestión pública (Cruz-Rubio, 2015; Nutley et al., 2007). En consecuencia, fortalecer las capacidades estatales informacionales no implica únicamente ampliar el volumen de información disponible, sino también mejorar su calidad, pertinencia, sistematicidad y su capacidad para convertirse en insumo para la acción pública.

La generación de este tipo de información requiere la construcción de indicadores que faciliten la traducción entre la evidencia y la política pública. Tal como señala Morduchowicz (2018), los indicadores permiten transformar fenómenos complejos en variables observables, facilitando su monitoreo y su incorporación en los sistemas de gestión. En este trabajo, los indicadores no se conciben como mecanismos destinados a reemplazar los sistemas de información existentes, sino como instrumentos orientados a fortalecerlos mediante la incorporación de variables específicas que permitan mejorar la detección y el registro de situaciones de trabajo infantil y adolescente no protegido. Este proceso implica decisiones conceptuales que no son neutrales (Guardamagna, Benedetto, Ballabio; 2025a y 2025b), en la medida en que definen qué dimensiones del problema se consideran relevantes y cuáles quedan fuera del registro. Desde esta perspectiva, los indicadores pueden comprenderse no solo como herramientas técnicas, sino también como dispositivos que contribuyen activamente a la construcción institucional de los problemas públicos. Aquello que no es medido ni registrado tiende a quedar invisibilizado, lo que refuerza la importancia de diseñar instrumentos capaces de captar dimensiones de la realidad que no están siendo consideradas por los sistemas existentes.

En este trabajo se distingue entre el trabajo infantil y el trabajo adolescente protegido y no protegido. Conforme al marco normativo adoptado en la investigación, el trabajo infantil comprende las actividades laborales realizadas por niños, niñas y adolescentes por debajo de la edad mínima legalmente admitida. En Argentina, se encuentra estrictamente prohibido el

empleo laboral de menores de 16 años en cualquiera de sus variantes, sin importar si existe o no remuneración económica (Ley 26.390, 2008, art. 2). Mientras que el trabajo adolescente se refiere a las actividades realizadas por adolescentes de 16 y 17 años, en edad legal de trabajar. Estas últimas se consideran protegidas cuando se realizan bajo las condiciones y garantías establecidas por la normativa vigente; cuando dichas condiciones no se cumplen, se consideran trabajo adolescente no protegido. Esta distinción resulta especialmente relevante en contextos rurales, donde la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades productivas puede encontrarse naturalizada en las estrategias familiares de reproducción social, aun cuando comprometa derechos, condiciones de salud o trayectorias educativas (Ley 26.390, 2008; OIT, 1999). Se trata de un aspecto particularmente crítico en el abordaje del trabajo infantil y adolescente no protegido en contextos rurales, donde el fenómeno se encuentra atravesado por procesos de naturalización social y de baja visibilidad institucional. Tal como señala la Organización Internacional del Trabajo (2017), uno de los principales desafíos para erradicarla radica en el subregistro, especialmente en las actividades económicas informales.

El trabajo infantil no suele manifestarse como una categoría explícita, sino a través de efectos indirectos que inciden en las trayectorias educativas y en las condiciones de salud de niños, niñas y adolescentes (OIT, 1999; Torres, 2009; Federici, 2013). Por ello, su identificación depende en gran medida de la existencia de registros institucionales capaces de captar señales indirectas mediante indicadores pertinentes. En las cadenas agrícolas de Mendoza, por ejemplo, se observa un ingreso tardío al ciclo escolar porque coincide con la temporada alta de trabajo en la vitivinicultura (marzo), lo que repercute en el rendimiento académico, dado que hay una incorporación temporalmente desfasada al sistema escolar. En consecuencia, la identificación y abordaje del fenómeno remiten directamente a las instancias subnacionales y locales de gobierno y al rol de los actores que operan en el territorio.

En este punto, la literatura sobre la implementación de políticas públicas ha destacado el papel de los denominados burócratas de nivel de calle (Campos et al., 2020; Casas et al., 2021; Lipsky, 2010), quienes, a partir de su interacción cotidiana con la población, construyen un conocimiento situado que resulta fundamental para identificar problemáticas complejas. Sin embargo, este conocimiento no siempre se sistematiza ni se incorpora en los sistemas institucionales, lo que limita su potencial para incidir en la toma de decisiones. En consecuencia, el fortalecimiento de las capacidades estatales informacionales en contextos de alta complejidad no depende únicamente de la creación de nuevas políticas o programas o de la asignación de más recursos, sino también de la posibilidad de articular el conocimiento te-

ritorial, la producción de evidencia y los instrumentos de gestión. Esto implica avanzar en la construcción de dispositivos que permitan formalizar la información dispersa y transformarla en insumos operativos. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de las capacidades informacionales estatales constituye una condición necesaria para que la evidencia producida en el territorio se traduzca en instrumentos concretos de gestión y contribuya a la detección temprana de problemas públicos de baja visibilidad institucional.

Estrategia metodológica y construcción de evidencia para la toma de decisiones públicas

La estrategia metodológica que adopta el presente estudio se inscribe en un enfoque de producción de evidencia orientado a la toma de decisiones públicas, en el que la generación de información no constituye un fin en sí mismo, sino un proceso articulado con la construcción de instrumentos de política (figura 1).

Figura 1. Síntesis de la estrategia metodológica y de las fuentes de evidencia



El diseño de investigación se desarrolló en dos momentos analíticamente diferenciados, pero metodológicamente complementarios. En un primer momento (2021–2022), el equipo generó un diagnóstico integral del trabajo infantil y adolescente no protegido en las cadenas de valor del ajo y el tomate y, dada la estacionalidad de los cultivos, en otras actividades agrícolas vinculadas. El relevamiento definió una amplia cobertura territorial y abarcó el Cinturón

Verde (departamentos de Guaymallén, Maipú y Luján de Cuyo), el Valle de Uco (Tunuyán, Tupungato y San Carlos) y el departamento de Lavalle, en la zona norte de Mendoza, Argentina, lo que permitió caracterizar la problemática en sus múltiples dimensiones. En un segundo momento (2023–2024), se realizó un nuevo relevamiento en los mismos territorios, pero acotado a la producción de insumos operativos para la formulación de recomendaciones de política pública, particularmente en los sectores de salud y educación, orientadas al fortalecimiento de los sistemas de información existentes.

Esta secuencia metodológica permitió transitar de una lógica diagnóstica a una lógica de traducción de evidencia en instrumentos, en línea con enfoques que enfatizan la necesidad de articular el conocimiento empírico y la acción estatal como insumos para la formulación de políticas públicas.

El abordaje adoptado fue mixto, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas (Yuni & Urbano, 2014). En el diagnóstico inicial, se implementó una estrategia de triangulación que incluyó la reconstrucción de trayectorias familiares (Kessler & Espinoza, 2003; Pla, 2013), entrevistas a informantes clave y encuestas a actores del sistema de salud y de educación. Este diseño permitió captar la complejidad del fenómeno y comprender su inscripción en dinámicas territoriales específicas. La información cuantitativa fue procesada mediante estadística descriptiva, a partir del análisis de frecuencias, porcentajes y cruces entre variables, acompañada de lecturas analíticas orientadas a identificar patrones y relaciones relevantes para los objetivos del estudio. Dado el carácter no probabilístico de las muestras, no se realizaron procedimientos de inferencia estadística ni se buscó generalizar los resultados al conjunto de los efectores de salud y de educación de la provincia. Por su parte, la información cualitativa proveniente de las entrevistas y de la reconstrucción de trayectorias fue sistematizada mediante matrices y analizada a partir de categorías temáticas y de análisis de contenido. Finalmente, la integración de ambas fuentes permitió triangular los hallazgos e identificar recurrencias, manifestaciones indirectas y condiciones asociadas al trabajo infantil y adolescente no protegido.

En el marco del diagnóstico (2021–2022), se diseñaron e implementaron dos instrumentos cuantitativos orientados a recabar información a partir del conocimiento situado de los efectores territoriales: una encuesta dirigida al personal de salud y otra al personal educativo. En el caso del sector salud, se aplicó una encuesta a 41 efectores mediante muestreo no probabilístico intencional y la técnica de bola de nieve, la cual se administró a través de un formulario digital y posteriormente se sistematizó en una base de datos para su análisis estadístico

descriptivo. La selección respondió al carácter exploratorio y situado del relevamiento y a la necesidad de acceder a efectores con inserción efectiva en los territorios rurales estudiados; en consecuencia, los resultados no persiguen representatividad estadística ni permiten su generalización al conjunto de los efectores provinciales. La muestra incluyó profesionales médicos, personal de enfermería, agentes sanitarios y otros perfiles vinculados a la atención primaria, con inserción territorial en zonas rurales y periurbanas. Para el sector educativo, se desarrolló un instrumento similar con una muestra de 48 actores, incluyendo docentes, directivos y otros perfiles institucionales, también relevados mediante un formulario digital y analizados mediante estadística descriptiva. En ambos casos, los instrumentos fueron diseñados para captar percepciones, prácticas y experiencias vinculadas a las condiciones de vida y salud, así como a las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a familias trabajadoras agrícolas. Un elemento central del diseño de estos instrumentos fue su orientación a la recolección de indicadores indirectos de trabajo infantil, en lugar de limitarse a preguntas directas sobre la existencia de trabajo infantil. Esta decisión metodológica se fundamenta en la hipótesis de que, en contextos de naturalización del fenómeno, la identificación del trabajo infantil requiere captar manifestaciones asociadas, tales como patrones de asistencia, rendimiento escolar, motivos de consulta en salud o condiciones de traslado a los servicios.

Hacia finales de 2023, el proceso de investigación avanzó a una segunda etapa orientada a la operacionalización de la evidencia producida para formular recomendaciones de políticas públicas. En este marco, se realizaron nuevos relevamientos en talleres participativos con madres, padres, docentes y efectores de salud de los territorios estudiados. Los talleres combinaron instancias de sensibilización y capacitación sobre la problemática del trabajo infantil con espacios para discutir, revisar y validar las propuestas elaboradas por el equipo a partir de la evidencia producida en la primera etapa. Luego de la capacitación, las propuestas de indicadores y alertas fueron presentadas a los participantes, quienes realizaron observaciones, sugerencias y recomendaciones para su formulación, las cuales fueron enviadas a través de un buzón dispuesto para tal fin. Estos aportes fueron recuperados posteriormente por el equipo para ajustar las propuestas. Asimismo, se trabajó directamente con los sistemas de información utilizados en los sectores de educación y salud —GEI y SUMAR, respectivamente—, explorando posibles modalidades para incorporar los indicadores y alertas propuestos en las estructuras de registro existentes. Este ejercicio permitió analizar, de manera situada, cómo la información identificada durante la investigación podía traducirse en campos de registro y señales de alerta en plataformas ya utilizadas por los efectores, sin requerir la creación de

sistemas paralelos. A diferencia del primer momento, centrado en la caracterización del fenómeno, esta segunda fase se orientó a la identificación de variables e indicadores susceptibles de ser incorporados a sistemas de registro institucional. Por lo tanto, los indicadores propuestos no derivaron exclusivamente del análisis realizado por el equipo de investigación, sino de un proceso que articuló la evidencia producida durante el diagnóstico, el conocimiento situado de los actores territoriales, la validación participativa de las propuestas y la exploración de sus posibles formas de incorporación en los sistemas de información existentes.

En particular, se trabajó en la construcción de indicadores vinculados a:

- riesgos físicos, psicosociales y ergonómicos en el ámbito de la salud,
- trayectorias educativas, asistencia y rendimiento en el ámbito educativo,
- prácticas de registro y reporte de situaciones de vulneración de derechos.

Este proceso implicó un tránsito desde la producción de evidencia descriptiva hasta su traducción en insumos operativos integrables en dispositivos concretos de política pública.

De la evidencia a los instrumentos: articulación con sistemas de información públicos

El eje central de la estrategia metodológica radicó en la articulación entre la evidencia producida y los sistemas de información existentes en el sector público. En este sentido, el trabajo se orientó a identificar oportunidades para integrar los indicadores construidos en dispositivos institucionales ya operativos. La propuesta no contempló la creación de sistemas paralelos ni la sustitución de los registros existentes, sino la incorporación de nuevos campos de registro estructurados e indicadores de alerta, capaces de sistematizar información que hasta entonces podía quedar dispersa, registrada de forma narrativa o no ser identificada específicamente como señal asociada al trabajo infantil.

En el ámbito de la salud, se desarrollaron propuestas orientadas a incorporar indicadores específicos en los sistemas de registro vinculados al Programa SUMAR¹ y en las historias clínicas utilizadas en centros de atención primaria, con el objetivo de mejorar la detección y el reporte de situaciones asociadas al trabajo infantil y adolescente. La propuesta buscó que las

¹ El Plan Sumar (actualmente denominado Sumar +) es una política pública del Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Su objetivo es garantizar el acceso equitativo a servicios de salud de calidad para toda la población que no cuenta con cobertura formal de salud (obra social o prepaga) (Ministerio de Salud de la Nación Argentina, 2025).

señales habitualmente relevadas durante la atención pudieran quedar registradas en campos específicos y, eventualmente, operar conjuntamente como alertas de posibles situaciones de trabajo infantil, sin asumir que un indicador aislado resultara suficiente para identificar el fenómeno. De este modo, el valor agregado de la propuesta no radicó necesariamente en producir información inexistente, sino en estructurar y hacer recuperables para la gestión datos que podían encontrarse en los registros clínicos, sin quedar identificados específicamente como señales de alerta vinculadas al trabajo infantil.

Por su parte, en el ámbito educativo, se avanzó en la identificación de variables vinculadas a las trayectorias escolares y a situaciones potencialmente asociadas al trabajo infantil —entre ellas, patrones de asistencia, incorporación tardía al ciclo escolar y otras manifestaciones relevadas a nivel territorial—, susceptibles de ser incorporadas al sistema de gestión educativa de la provincia de Mendoza, conocido como GEM/GEI². También en este caso, la propuesta procuró transformar la información producida cotidianamente por las instituciones educativas en registros estructurados que permitieran identificar patrones potencialmente asociados al trabajo infantil, sin atribuir capacidad explicativa o diagnóstica a una señal considerada de manera aislada.

Las propuestas resultantes fueron elaboradas en el marco de una consultoría técnica realizada con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), presentadas a dicho organismo y socializadas ante la Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) de Mendoza como recomendaciones de política pública. El alcance del estudio comprende, por tanto, la producción de evidencia, la construcción participativa de los indicadores y la formulación técnica de las propuestas, pero no su posterior implementación en los sistemas SUMAR y GEM/GEI.

De este modo, el proceso permitió vincular la producción de evidencia situada con la formulación de instrumentos orientados a fortalecer las capacidades informacionales estatales, mediante propuestas de mejora de sistemas de registro ya existentes, articuladas con las prácticas cotidianas de los efectores territoriales.

2 El Sistema de Gestión Educativa Integral (GEM, hoy GEI) constituye la plataforma oficial de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza para la gestión de establecimientos, estudiantes, docentes y trayectorias educativas. Asimismo, centraliza información relativa a la asistencia, las calificaciones y el desempeño académico, configurándose como un insumo estratégico para el seguimiento de las trayectorias escolares y la toma de decisiones basada en evidencia en el sistema educativo provincial (Dirección General de Escuelas de Mendoza, 2026).

Resultados y hallazgos: evidencia territorial desde salud y educación

Los resultados obtenidos permiten identificar regularidades convergentes entre los sectores de salud y educación, evidenciando patrones territoriales que posibilitan la construcción de indicadores indirectos para la detección temprana del trabajo infantil y adolescente no protegido. Con el propósito de sintetizar los principales hallazgos y su posible traducción en instrumentos de política pública, se presenta la figura 2.

Figura 2. Principales hallazgos e indicadores propuestos desde salud y educación



Los resultados evidencian que tanto los efectores del sistema de salud como los del sistema educativo poseen un conocimiento empírico consistente y sistemático sobre las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a familias trabajadoras agrícolas. Este conocimiento no se limita a percepciones generales, sino que se manifiesta en la identificación de patrones regulares en el comportamiento sanitario y educativo de esta población. En el ámbito de la salud, los profesionales relevados identifican frecuencias de asistencia que no se limitan a controles preventivos, sino que incluyen consultas por urgencias, vacunación y controles clínicos, con una importante variabilidad en la continuidad del seguimiento. Este patrón permite identificar una relación intermitente con el sistema sanitario, asociada, en los relatos y relevamientos territoriales, a condiciones de vida atravesadas por

la estacionalidad laboral y las dificultades de acceso a los servicios. De manera convergente, en el ámbito educativo, los actores institucionales señalan que la asistencia escolar presenta un comportamiento irregular, particularmente en períodos de alta demanda de mano de obra agrícola, como las épocas de cosecha. Esta regularidad en la variación de la asistencia permitió construir la inasistencia estacional o recurrente como una señal de alerta susceptible de ser registrada y observada longitudinalmente. En conjunto, estos hallazgos permiten sostener que los efectores territoriales no solo observan la problemática, sino que también identifican patrones recurrentes que vinculan trabajo infantil, salud y educación, lo que refuerza su rol como fuentes clave de producción de evidencia.

En segundo lugar, los resultados muestran que el trabajo infantil y adolescente no protegido no aparece registrado de manera directa en los sistemas institucionales, sino a través de manifestaciones indirectas que afectan tanto las trayectorias educativas como las condiciones de salud. En el ámbito educativo, se observa que el rendimiento escolar se concentra mayoritariamente en niveles regulares, con escasa presencia de desempeños altos y una proporción significativa de casos con dificultades de aprendizaje asociadas a cansancio, mala alimentación y falta de concentración. Estos hallazgos permitieron identificar como señales relevantes el bajo rendimiento, las dificultades de concentración, el cansancio y las alteraciones en las trayectorias escolares, sin que ninguna de ellas, de manera aislada, permita atribuir la existencia de trabajo infantil. Asimismo, los actores educativos identifican que una proporción relevante de estudiantes no logra completar el ciclo lectivo, con estimaciones que señalan que hasta un 10 % de quienes inician el año no lo finalizan. Este dato, aunque aproximado, permite reconocer la interrupción o desvinculación de las trayectorias escolares como otra dimensión relevante para la construcción de alertas.

En el ámbito de la salud, los resultados evidencian que las consultas se concentran en prácticas reactivas (urgencias) y en preventivas básicas (vacunación), con menor presencia de controles sistemáticos. A ello se suma que las visitas domiciliarias presentan frecuencias espaciadas, lo que limita la posibilidad de un seguimiento continuo de situaciones de vulnerabilidad. Asimismo, los relevamientos permitieron identificar manifestaciones físicas y psicosociales —entre ellas, fatiga, dolores musculares, lesiones y síntomas compatibles con sobreexigencia física— que, consideradas conjuntamente con otras condiciones territoriales y familiares, pueden constituir señales relevantes para orientar la detección. Estos resultados permiten sostener que el trabajo infantil se manifiesta en el territorio no como un evento claramente identificable, sino como un conjunto de efectos acumulativos que inciden en la salud y la educación y que deben interpretarse como parte de un mismo fenómeno.

En tercer lugar, los datos relevados permiten identificar que tanto el acceso a los servicios de salud como al de las instituciones educativas se encuentra condicionado por factores territoriales que inciden en la detección y el abordaje del problema. En ambos sectores, se observa que una proporción significativa de niños, niñas y adolescentes se traslada a pie o en transporte público para acceder a estos servicios, recorriendo distancias que, en la mayoría de los casos, se sitúan entre 1 y 10 kilómetros. Esta situación no solo refleja condiciones de ruralidad, sino que también introduce limitaciones en la frecuencia de asistencia y en la posibilidad de mantener vínculos institucionales estables. Asimismo, tanto en salud como en educación, los efectores identifican que la asistencia a las instituciones no responde exclusivamente a funciones específicas (atención médica o educación formal), sino que también cumple funciones de contención social, de acceso a la alimentación y de espacios de socialización. Este carácter multifuncional de las instituciones refuerza su relevancia como nodos territoriales estratégicos para la detección de problemáticas complejas.

En este sentido, la territorialidad no aparece como un contexto externo, sino como un factor constitutivo del problema, que condiciona tanto su manifestación como las posibilidades de intervención estatal. Las distancias, las dificultades de transporte y las limitaciones de conectividad fueron, por ello, incorporadas como dimensiones territoriales relevantes para interpretar conjuntamente las señales provenientes de salud y educación.

En cuarto lugar, uno de los hallazgos más relevantes del estudio consiste en identificar una brecha estructural entre el conocimiento empírico de los efectores territoriales y su traducción en los registros institucionales. A pesar de la capacidad de los actores de salud y educación para identificar señales asociadas al trabajo infantil, los sistemas de información existentes no cuentan con categorías específicas para registrar estas situaciones. En consecuencia, el fenómeno queda subsumido en variables más generales y pierde visibilidad en los dispositivos de gestión pública. En otros casos, la información puede encontrarse consignada de manera narrativa o dispersa en los registros, sin estructurarse como un dato recuperable que permita identificar recurrencias o activar alertas. Este resultado permite advertir que la ausencia de indicadores adecuados no implica la inexistencia del problema, sino su invisibilización institucional. De este modo, la limitación no radica en la falta de conocimiento, sino en la incapacidad de los sistemas estatales para captar y sistematizar los datos.

Los resultados del segundo momento de relevamiento (2023–2024) permitieron traducir los hallazgos de la etapa diagnóstica en propuestas de indicadores y señales de alerta orientadas a los sistemas de salud y de educación. Los talleres y relevamientos realizados con los

actores territoriales permitieron discutir, revisar y validar de manera participativa estas propuestas, así como problematizar las prácticas de registro existentes. En particular, se identificaron indicadores vinculados a la asistencia e interrupciones en las trayectorias; condiciones físicas, psicosociales y ergonómicas; rendimiento y concentración escolar; y barreras territoriales de acceso a servicios, tal como se sintetiza en la figura 2.

Estos indicadores fueron concebidos como señales complementarias cuya concurrencia, recurrencia o asociación pueden contribuir a identificar situaciones que requieren una mayor atención institucional. Por tanto, su función no consiste en establecer automáticamente la existencia de trabajo infantil, sino en favorecer su detección temprana y habilitar instancias posteriores de análisis, seguimiento y articulación entre los sectores de salud y educación. De este modo, los resultados muestran el tránsito desde la identificación territorial de manifestaciones indirectas del trabajo infantil hasta su traducción en variables susceptibles de registro institucional. La propuesta resultante busca convertir el conocimiento que actualmente permanece disperso entre efectores, prácticas y registros en información sistematizable y potencialmente utilizable para la toma de decisiones públicas.

Discusión y propuestas de política pública: capacidades estatales, evidencia e instrumentos

Los resultados presentados permiten avanzar en una discusión central del campo de las políticas públicas: la brecha entre la disponibilidad de conocimiento empírico y su traducción en decisiones operativas. En línea con lo planteado en el marco teórico, esta brecha no puede comprenderse únicamente como un problema de información, sino como una limitación específica de las capacidades informacionales estatales (Bertranou, 2015; Díaz Rosaenz & Schneider, 2024). La figura 3 sintetiza el recorrido analítico propuesto por esta investigación, desde el conocimiento territorial hasta su potencial incorporación en los sistemas públicos de información.

En efecto, el estudio muestra que los efectores de salud y educación poseen un conocimiento situado consistente sobre el trabajo infantil y adolescente en contextos rurales, lo que permite reconocer el rol de los actores territoriales como productores de información relevante (Lipsky, 2010; Campos et al., 2020; Casas et al., 2021). Sin embargo, este conocimiento no es captado de manera sistemática y específica por los sistemas institucionales, lo que genera una situación de invisibilidad operativa del problema, en línea con lo señalado por la OIT (2017). Los hallazgos permiten así identificar una brecha entre el conocimiento producido

en la interacción cotidiana de los efectores con la población y la capacidad institucional para convertirlo en información recuperable y utilizable para la gestión.

Desde esta perspectiva, la cuestión no radica únicamente en producir más evidencia, sino en fortalecer la capacidad del Estado para transformar el conocimiento territorial en información sistemática y, posteriormente, en instrumentos concretos de política pública (Oszlak, 2011; Cruz-Rubio, 2015; Guardamagna, Benedetto, Ballabio; 2025a y 2025b). Es en este punto donde la construcción de indicadores adquiere un papel estratégico, en tanto permite operacionalizar señales indirectas y hacerlas gestionables en los sistemas de información (Morduchowicz, 2018). En este sentido, el aporte del estudio no reside únicamente en identificar manifestaciones asociadas al trabajo infantil, sino en mostrar un proceso mediante el cual dichas manifestaciones pueden traducirse en variables e indicadores susceptibles de incorporarse a instrumentos estatales existentes.

En el ámbito de la salud, la propuesta desarrollada se orienta a fortalecer las capacidades informativas estatales mediante la incorporación de indicadores específicos en los dispositivos de registro ya existentes, en particular en el Programa SUMAR y en las historias clínicas del primer nivel de atención. Desde el marco teórico adoptado, esta propuesta puede interpretarse como un proceso de ampliación de la capacidad estatal para producir información relevante sobre problemas de baja visibilidad institucional (Roth-Deubel, 2017). En lugar de generar nuevos sistemas paralelos, la estrategia se centra en reconfigurar los existentes para incorporar dimensiones del problema que pueden estar presentes en los registros sin ser identificadas ni sistematizadas específicamente como señales vinculadas al trabajo infantil.

Figura 3. Del conocimiento territorial a la toma de decisiones públicas



En términos operativos, esto implicó:

- la construcción de indicadores basados en manifestaciones indirectas del trabajo infantil, tales como lesiones recurrentes, fatiga, signos de estrés o exposición a condiciones de riesgo,
- su integración en dispositivos como la historia clínica y formularios de atención primaria,
- y su articulación con el sistema de monitoreo del Programa SUMAR.

Desde una perspectiva de políticas públicas basadas en evidencia, esta propuesta busca generar condiciones para transformar datos clínicos dispersos en información sistemática, fortaleciendo potencialmente la capacidad del sistema de salud para detectar, registrar y orientar intervenciones ante situaciones de vulneración de derechos. Asimismo, en línea con lo planteado por Cruz-Rubio (2015), la propuesta reconoce que la evidencia solo adquiere valor en la medida en que puede ser apropiada y utilizada por los actores institucionales; de allí la relevancia de las instancias de sensibilización, capacitación y validación participativa desarrolladas durante la segunda etapa del estudio.

Por su parte, en el ámbito educativo, la propuesta se orienta a incorporar indicadores en el sistema de gestión educativa (GEM/GEI), con el objetivo de sistematizar la información

sobre trayectorias escolares potencialmente afectadas por el trabajo infantil y adolescente. Desde el punto de vista teórico, esta intervención se vincula con la necesidad de ampliar las capacidades estatales para identificar problemas a partir de señales indirectas, en contextos donde la problemática no se manifiesta de manera explícita (OIT, 2017). En este sentido, los indicadores construidos —asistencia irregular, bajo rendimiento, discontinuidad educativa— operan como dispositivos de traducción entre la experiencia territorial y el sistema de información institucional. Su valor no reside en atribuir causalidad entre cada manifestación y la existencia de trabajo infantil, sino en permitir identificar recurrencias o concurrencias que puedan requerir seguimiento institucional.

En el nivel operativo, la propuesta planteó:

- definir variables específicas que permitan registrar patrones de asistencia vinculados a ciclos productivos,
- sistematizar información sobre rendimiento y trayectorias educativas,
- y generar condiciones para la producción de alertas tempranas a partir de la combinación de indicadores.

Esta estrategia se inscribe en lo planteado por Morduchowicz (2018), en cuanto busca transformar dimensiones cualitativas del problema en variables registrables, y en lo planteado por Nutley et al. (2007), al fortalecer la articulación entre los sistemas de información, el uso de la evidencia y la toma de decisiones. Al igual que en el sector salud, la propuesta reconoce a los actores educativos como productores clave de información, en línea con el enfoque de Lipsky (2010), pero avanza un paso más al proponer mecanismos concretos para formalizar ese conocimiento en los sistemas institucionales.

La comparación entre ambos sectores muestra que el problema no radica necesariamente en la ausencia absoluta de información, sino en las condiciones bajo las cuales esta se produce, se registra, se organiza y se recupera para la gestión. Desde esta perspectiva, las capacidades informacionales estatales no dependen únicamente de disponer de datos, sino también de contar con instrumentos capaces de transformar información territorial dispersa en evidencia orientadora de decisiones públicas. Este hallazgo coincide con los planteamientos de Nutley et al. (2007) y Cruz-Rubio (2015), quienes advierten que la disponibilidad de información constituye una condición necesaria, pero insuficiente, para su utilización efectiva en las políticas públicas.

Ambas propuestas permiten sostener que la incorporación de indicadores en sistemas de información pública no constituye únicamente una mejora técnica, sino que también implica decisiones institucionales acerca de qué dimensiones de un problema se hacen visibles y susceptibles de intervención pública. Tal como se planteó en el marco teórico, aquello que no se registra o cuya información no puede recuperarse de manera sistemática tiende a quedar fuera de la agenda estatal (Oszlak & O'Donnell, 1981). En este sentido, la ausencia de indicadores específicos sobre el trabajo infantil y el adolescente no protegido no solo limita su medición, sino que también contribuye a su invisibilización en los procesos de toma de decisiones.

Un aspecto relevante para evaluar la viabilidad de estas propuestas son los costos de cumplimiento y la eventual carga administrativa adicional que podría generar la incorporación de nuevos indicadores. En este sentido, las propuestas fueron diseñadas para integrarse a sistemas y rutinas de registro ya utilizados cotidianamente por los efectores, evitando la creación de circuitos paralelos para la carga de información. En el sector salud, el registro de las prestaciones es una práctica habitual en SUMAR, por lo que la incorporación de campos específicos o señales de alerta asociadas al trabajo infantil buscaría aprovechar ese mismo proceso de carga. De manera similar, en el sector educativo, GEM/GEI concentra actualmente información sobre la asistencia, las calificaciones, las trayectorias y otras situaciones relevantes de los estudiantes. En consecuencia, la propuesta no supone incorporar un nuevo dispositivo de registro, sino estructurar, dentro de los sistemas existentes, información que permita identificar la concurrencia o recurrencia de señales potencialmente asociadas al trabajo infantil. Desde esta perspectiva, el diseño procura minimizar la carga administrativa adicional y evitar la duplicación de tareas, integrando los indicadores a prácticas institucionales de registro ya existentes.

Las propuestas desarrolladas en este trabajo buscan contribuir a revertir esta situación, al transformar datos dispersos —identificados por efectores territoriales— en propuestas de información estructurada y susceptible de reconocimiento institucional. Los indicadores funcionan como dispositivos que permiten articular la evidencia, los sistemas de información y la acción pública. En términos más amplios, el aporte del estudio radica en mostrar que el fortalecimiento de las capacidades estatales informacionales en América Latina no depende exclusivamente de la creación de nuevas políticas o de la asignación de más recursos, sino también de la capacidad de reconfigurar los instrumentos existentes para hacer visibles problemas que actualmente no son captados de manera sistemática por los sistemas estatales de información.

No obstante, el alcance de estos resultados debe interpretarse considerando las limitaciones del estudio. En primer lugar, los relevamientos realizados con efectores de salud y educación se basaron en muestras no probabilísticas y territorialmente situadas, por lo que sus resultados no pretenden ser generalizables al conjunto de la provincia. En segundo lugar, los indicadores y mecanismos de alerta fueron contruidos y validados de manera participativa como propuestas de mejora de los sistemas de información, pero no han sido implementados en SUMAR ni en GEM/GEI; por tanto, el estudio no permite evaluar su funcionamiento efectivo, su capacidad predictiva ni sus efectos sobre los procesos de detección e intervención. Estas limitaciones delimitan, al mismo tiempo, una agenda de trabajo posterior orientada a analizar su implementación, funcionamiento y utilidad para la toma de decisiones públicas.

Conclusiones

El presente trabajo ha permitido avanzar en la comprensión de una dimensión frecuentemente subestimada en el análisis de políticas públicas, pero cada vez más relevante: la relación entre la producción de evidencia, las capacidades estatales y los instrumentos de intervención. A partir del estudio del trabajo infantil y adolescente no protegido en contextos rurales de la provincia de Mendoza, los resultados muestran que una de las principales limitaciones para su abordaje no radica necesariamente en la ausencia de conocimiento sobre el fenómeno, sino en las dificultades para captar, sistematizar e integrar ese conocimiento en los procesos estatales de toma de decisiones.

El artículo contribuye a profundizar la discusión sobre las capacidades estatales, poniendo el foco en su dimensión informacional. Se sostiene que la capacidad del Estado para intervenir en problemas complejos depende, en gran medida, de su aptitud para producir información relevante y traducirla en instrumentos operativos. En este sentido, la evidencia no se concibe como un insumo externo o posterior a la política pública, sino como un componente constitutivo de su diseño y de las capacidades requeridas para intervenir en problemas públicos de baja visibilidad institucional.

Asimismo, el trabajo contribuye al campo de las políticas públicas basadas en evidencia al mostrar que la relación entre datos y decisiones no es automática ni lineal. Los resultados del trabajo de campo evidencian que la existencia de conocimiento territorial sobre determinadas manifestaciones del trabajo infantil no garantiza que este pueda ser sistematizado, recuperado y utilizado en los procesos de gestión pública. En consonancia con ello, se advierte la necesidad de comprender la producción y el uso del conocimiento desde las particularidades

institucionales y territoriales de América Latina, reconociendo que la incorporación de evidencia en las políticas públicas se encuentra mediada por capacidades estatales, arreglos organizacionales y contextos específicos de toma de decisiones.

En este marco, la noción de evidencia situada adquiere centralidad, en tanto permite articular el conocimiento empírico de los actores territoriales con los sistemas institucionales de registro. Frente a esta situación, el estudio propone un desplazamiento analítico desde la producción de evidencia descriptiva hasta su traducción en insumos operativos susceptibles de incorporarse a dispositivos concretos de política pública. En particular, las propuestas desarrolladas para los sectores de salud y educación ofrecen una alternativa para traducir señales indirectas identificadas a nivel territorial en indicadores susceptibles de incorporarse a sistemas de información existentes, como SUMAR y GEM/GEI. Esta estrategia no implica la creación de nuevos sistemas, sino la posibilidad de fortalecer los existentes mediante campos estructurados y señales de alerta orientados a mejorar la identificación y la sistematización de la información potencialmente asociada al trabajo infantil.

En este sentido, el principal aporte del trabajo radica en mostrar que los indicadores no son meras herramientas técnicas, sino dispositivos que permiten transformar el conocimiento empírico en información gestionable, lo cual contribuye a la construcción institucional del problema público. Su construcción a partir de evidencia territorial y su validación participativa con actores de salud, educación y familias permitieron formular propuestas articuladas con las prácticas y sistemas de registro existentes. En este sentido, el estudio muestra un recorrido posible entre la producción de evidencia, el conocimiento situado y la formulación de instrumentos de política pública.

El alcance de este aporte debe, no obstante, delimitarse. Los indicadores y mecanismos de alerta propuestos no han sido implementados en SUMAR ni en GEM/GEI, por lo que no es posible evaluar, a partir de este estudio, su funcionamiento efectivo, su capacidad para mejorar la detección del trabajo infantil ni sus efectos sobre las decisiones posteriores de los organismos públicos. Asimismo, el carácter no probabilístico y territorialmente situado de los relevamientos impide generalizar los resultados al conjunto de los efectores de salud y de educación de la provincia. Estas limitaciones abren una agenda de investigación orientada a analizar la implementación de los indicadores propuestos, su funcionamiento en contextos institucionales concretos y su utilidad para orientar procesos de detección, de articulación intersectorial e intervención pública.

Finalmente, el artículo aporta al debate sobre políticas públicas en América Latina al mostrar que el fortalecimiento de las capacidades estatales informacionales no depende exclusivamente de la creación de nuevos programas o intervenciones, sino también de la posibilidad de reconfigurar los instrumentos existentes para hacer visibles dimensiones de la realidad que actualmente no están siendo registradas ni sistematizadas de manera específica. En contextos de alta complejidad y baja visibilidad institucional, como el trabajo infantil rural, esta estrategia resulta particularmente relevante. En consecuencia, avanzar hacia políticas públicas con mayor capacidad de respuesta requiere no solo disponer de más datos, sino también fortalecer los procesos mediante los cuales la evidencia se produce, se sistematiza, se interpreta y se pone a disposición para la toma de decisiones. En este marco, la articulación entre actores territoriales, sistemas de información e instrumentos de política pública se presenta como un elemento central para la construcción de Estados con mayor capacidad de intervención en problemas públicos complejos.

Conflicto de intereses

Las autoras declaran que no existen conflictos de interés personales, académicos, institucionales ni financieros relacionados con la presente investigación. Si bien el estudio se desarrolló en articulación con organismos públicos e internacionales vinculados a la temática, dichas instituciones no intervinieron en el diseño metodológico, el análisis de la evidencia, la interpretación de los resultados ni en la elaboración del manuscrito. La responsabilidad por el contenido científico y las conclusiones expuestas corresponde exclusivamente a las autoras.

Declaración sobre el uso de inteligencia artificial generativa

En la etapa de preparación editorial del manuscrito se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa como apoyo para la revisión de estilo, la mejora de la expresión escrita y el diseño de figuras destinadas a sintetizar la información metodológica y los resultados de investigación. Estas herramientas no intervinieron en la formulación del problema de investigación, el diseño metodológico, la recolección o el análisis de los datos, la interpretación de los resultados ni en la elaboración de las conclusiones. La responsabilidad sobre el contenido científico, las decisiones analíticas y la autoría intelectual corresponde exclusivamente a las investigadoras.



Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37–59.
- 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).
- CAF. (2015). ¿Qué entendemos por capacidades del Estado? En *Un Estado más efectivo: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas* (cap. 1, pp. 17–50). CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>
- Campos, S. A., Castro, S. V., Meza, O., & Pérez-Chiqués, E. (2020). Gestión hospitalaria de la pandemia en la Ciudad de México: Un análisis desde el enfoque de burocracia a nivel de calle. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 9(18), 4–21.
- Cardozo Brum, M. I. (2021). Evidencia: Conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos. *Gestión y Política Pública*, 30(1), 205–238. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-91762021000100205&script=sci_arttext
- Cardozo, N., Canto Sáenz, R., & Roth-Deubel, A.-N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: Una introducción. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 24(5), 3–18. <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/3555>
- Casas, G., Aguirre, C., & Mancilla, L. (2021). Burócratas y ciudadanos: La burocracia de nivel de calle en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia. *Estudios Políticos*, (61), 125–152. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a06>
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). *¿Qué funciona? Evaluación de políticas públicas y uso de evidencia*. GIGA-PP.
- Del Tredici, R., González, L., & Mazzuca, S. (2024). Capacidad estatal subnacional y bienestar social en Argentina. *Revista SAAP*, 18(2), 209–247. <https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a1>
- Díaz Rosaenz, M., & Schneider, C. (2024). El regreso de las capacidades estatales: Enfoques, usos y potencialidades para los estados locales en el Gran Buenos Aires. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 10(1), 119–132. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2024.74318>
- Dirección General de Escuelas de Mendoza. (2026). *Sistema de Gestión Educativa Integral (GEI)*. Gobierno de Mendoza. <https://www.mendoza.edu.ar/gem/>

- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Federici, S. (2013). *El patriarcado del salario: Críticas feministas al marxismo*. Traficantes de Sueños.
- Guardamagna, M. (2022). Cambia todo cambia... El desafío de innovar desde la gestión participativa de las políticas públicas. *Revista Estudios de Derecho*, 79(173), 171–190.
- Guardamagna, M. M., Benedetto, A., y Ballabio, M. (2025a). 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), Artículo e08. <https://doi.org/10.19137/cuadex-2025-09-0208>
- Guardamagna, M., Benedetto, A., & Ballabio, M. (2025b). El trabajo infantil en las cadenas agrícolas de Mendoza, Argentina: Experiencias situadas, trayectorias familiares y desafíos para las políticas públicas. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (18), 118–135. <https://doi.org/10.71047/2524.9568.n18.49071>
- Haraway, D. J. (1991). *Ciencia, cyborgs y mujeres: La reinención de la naturaleza* (M. Talens, Trad.). Ediciones Cátedra.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2008, 25 de junio). *Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente*. Ley N° 26.390. Boletín Oficial de la República Argentina, N° 31433. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=141792>
- Jaime, F., & Vaca Avila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto*, 2(1), 13–40.
- Kessler, G., & Espinoza, V. (2003). *Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: Rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires* (Serie Políticas Sociales N.º 66). CEPAL.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina. (2025). *Sumar+*. Gobierno de la República Argentina.
- Morduchowicz, A. (2018). *El fascinante mundo de los indicadores educativos*. IIPE-UNESCO.
- Nutley, S. M., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2007). *Using evidence: How research can inform public services*. Policy Press.
- Organización Internacional del Trabajo. (1999). *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:::-NO::P12100_ILO_CODE:C182
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: Resultados y tendencias 2012–2016*.

- Osizlak, O. (2011). *El Estado en acción: Capacidades estatales y políticas públicas en América Latina*.
- Osizlak, O., & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Pla, J. L. (2013). Cambio o continuidad: Una caracterización dinámica de las trayectorias intergeneracionales de clase. Región Metropolitana de Buenos Aires, 1995–2007. *Revista Electrónica Gestión de las Personas y Tecnología*, 6(17).
- Roth-Deubel, A. N. (2017). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Universidad Nacional de Colombia.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3–37). Cambridge University Press.
- Torres, L. (2009). *Entre el espanto y la temura: Rostros niños en territorios de esclavitud. Estudio de caso en el agro de Mendoza (Argentina)*. INADI.
- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431. <https://doi.org/10.2307/3109916>
- Yuni, J., & Urbano, C. (2014). *Técnicas para investigar: Recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación* (2.ª ed., Vol. 2). Editorial Brujas.

Acerca de los autores

Dra. María Melina Guardamagna

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo y doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Es investigadora del CONICET y directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCuyo). Profesora titular de Análisis Político, dirige la Especialización en Gobierno y Gestión Pública y lleva a cabo proyectos de análisis, evaluación y ordenamiento territorial de políticas públicas. Posee amplia experiencia en gestión universitaria e institucional y actualmente es vicedecana de la FCPyS-UNCuyo.

Dra. Andrea Benedetto

Licenciada en Sociología y doctora en Geografía por la Universidad Nacional de Cuyo. Se desempeña como jefa de trabajos prácticos de Sociología Urbana y Rural y como profesora adjunta de Ordenamiento Territorial Rural en la Facultad de Ciencias Agrarias. Es docente de posgrado, dirige y codirige proyectos de investigación y realiza capacitaciones territoriales. Cuenta con experiencia como consultora para la FAO, el IDRC, la OIT y el PNUD, en investigación social, metodologías y políticas públicas, con especial atención al desarrollo rural y al ordenamiento territorial.

Dra. Marcela Ballabio

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública, magíster en Gobierno y Asuntos Públicos y doctora en Ciencias Sociales. Se desempeña como docente titular de Análisis Cuantitativo y codirige el Centro de Estudios para la Innovación Institucional (CEII-UNCuyo). Su trayectoria se especializa en metodología de la investigación, análisis cuantitativo y evaluación de políticas públicas, con experiencia en proyectos y consultorías para organismos internacionales, gobiernos y universidades, particularmente en políticas sociales territorializadas y producción de evidencia.

Cómo citar:

Guardamagna, M. M., Benedetto, M. A., & Ballabio, M. (2026). Capacidades estatales informacionales y uso de evidencia para detección del trabajo infantil en territorios rurales. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 153-181. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a802>

