

VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2010.

Consideraciones metodológicas sobre la medición del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Capuano, Ana.

Cita:

Capuano, Ana (2010). *Consideraciones metodológicas sobre la medición del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-027/290>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

ANA MARIA CAPUANO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO NEGRO

ana_capuano@hotmail.com

Mesa 19: ¿Estados sin ciudadanos? Políticas Públicas, ciudadanía y cuestión social de la infancia y adolescencia en América Latina.

Título de la ponencia: Consideraciones metodológicas sobre la medición del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes

RESUMEN

En esta ponencia se abordan algunos problemas metodológicos que surgen en la medición a través de indicadores del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El surgimiento de la infancia como categoría de estudio es un fenómeno reciente, y está relacionado, en cierta manera, con la consolidación del enfoque de los Derechos Humanos en el plano internacional, siendo dos líneas que convergieron en las últimas décadas. Al ratificar la Convención, los Estados están obligados a realizar acciones que redunden en bienestar para los niños. Para conocer el estado de situación de un Estado en esa materia, en la década del '90 comenzó a desarrollarse una línea de trabajo que intentaba monitorear el cumplimiento de derechos a través de estadísticas e indicadores. Estos trabajos se basaban en antecedentes internacionales que poco se ajustan a las realidades específicas de cada país, en parte debido a la dificultad que condensan todos los catálogos mínimos de indicadores en la reducción de la complejidad y la singularidad de los casos particulares. La vacancia identificada en esta área, es el punto de partida de un trabajo que tiene como objetivo final operacionalizar la CDN, a través de algunos de los derechos enunciados en la misma, mencionando las dificultades metodológicas que se encuentran en el intento de generar una propuesta diferente.

INTRODUCCIÓN

El surgimiento de la infancia como categoría de estudio es un fenómeno reciente, y está relacionado, en cierta manera, con la consolidación del enfoque de los Derechos Humanos en el plano internacional, siendo dos líneas que convergieron en las últimas décadas.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) es un instrumento del derecho internacional sancionado en el año 1989. La misma ha sido ratificada por 191 países, hecho que la convierte en el instrumento de Derechos Humanos más aceptado en el mundo.

En la Convención se define como niño a “todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (CDN, 1989: 1).

Los Estados ratifican las Convenciones y al hacerlo están obligados a realizar acciones que redunden en bienestar para los niños.

Para conocer el estado de situación de los Estados en esa materia, en la década del '90 comenzó a desarrollarse una línea de trabajo que consistió en la elaboración de estadísticas e indicadores, cuyo objetivo consistía en monitorear el grado de cumplimiento de los derechos enunciados en la CDN¹.

Entre algunos de los trabajos referentes se encuentran los elaborados por el Instituto Interamericano del Niño y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Ambos proponen un listado de indicadores, a partir de la mención de algunos de los derechos contemplados en la CDN, con el objetivo de contar con información que permita el monitoreo de los mismos.

¹ Esta línea de trabajo se ha desarrollado no sólo para monitorear la CDN, sino también otras Convenciones de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente, entre otras).

Si bien estos estudios sugieren un conjunto de indicadores para medir el cumplimiento o los grados de cumplimiento de los distintos derechos, los mismos no desarrollan o no elaboran marcos conceptuales a partir de los cuales deberían seleccionarse los indicadores, así como tampoco explicitan cuestiones metodológicas y técnicas sobre los mismos. Estos trabajos adolecen de desarrollos metodológicos que permitan dar cuenta de cuáles fueron los criterios utilizados en la selección de los indicadores, así como tampoco evalúan la calidad ni la consistencia de los mismos, entre otras deficiencias de carácter conceptual y metodológico.

Conjuntamente con los problemas mencionados, cabe agregar que estas propuestas poco se ajustan a las realidades específicas de cada país, en parte debido a la dificultad que condensan todos los catálogos mínimos de indicadores en la reducción de la complejidad y la singularidad de los casos particulares.

En el caso de Argentina, tomar como referencia esos trabajos presenta la dificultad adicional que en los mismos se proponen indicadores para los cuales no se dispone de fuentes de datos para su construcción.

A partir de las dificultades mencionadas se considera entonces que el diseño y elaboración de indicadores para el monitoreo del cumplimiento de derechos se enfrenta entonces en nuestro país a un doble problema. Por un lado, la necesidad de inscribir los indicadores en un marco conceptual, por otro lado, en las limitaciones que presentan las fuentes de datos disponibles para la construcción de indicadores sobre este grupo poblacional.

Estos problemas fueron el disparador de mi tesis de maestría. Para avanzar sobre algunas de las dificultades mencionadas, en ese trabajo se parte desde el Enfoque de Derechos como marco conceptual para la operacionalización de los derechos contemplados en la Convención. Este marco conceptual se utilizó como dispositivo para el diseño de indicadores de monitoreo del cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo se realizaron una serie de objetivos específicos, entre ellos:

- Indagar sobre las características del proceso de operacionalización de conceptos en las ciencias sociales a través de autores referentes
- Analizar el surgimiento, desarrollo y uso de los indicadores sociales como perspectiva para el estudio de la realidad social
- Analizar las debilidades y potencialidades de las fuentes de datos disponibles para la elaboración de indicadores en referencia al grupo poblacional niños, niñas y adolescentes
- Examinar la experiencia de Argentina en la construcción de sistemas de indicadores sociales, específicamente en relación con el grupo poblacional de los niños, niñas y adolescentes.

En esta ponencia se abordarán las diferentes perspectivas de utilización de los indicadores -enfoque pragmático o enfoque sociológico- por un lado y por otro lado se presentarán y analizarán las fuentes de datos disponibles en la Argentina, mostrando las dificultades que las mismas tienen para la construcción de indicadores de niños, niñas y adolescentes.

1. INDICADORES. DISTINTAS PERSPECTIVAS DE ABORDAJE A LA MEDICIÓN EMPÍRICA

Como se mencionó previamente, este trabajo intenta suplir las falencias de los estudios que elaboran indicadores sin marcos conceptuales. En ese sentido se aproxima a la perspectiva sociológica que plantea la medición de conceptos abstractos a través de indicadores.

Los trabajos mencionados anteriormente siguen una línea característica de los desarrollos metodológicos y estadísticos que se dieron en los distintos organismos internacionales y en los institutos de estadística siguiendo el enfoque del Movimiento de indicadores sociales (MIS). El MIS fue la opción metodológica adoptada mayoritariamente en la década del '60 para el estudio de la "calidad de vida" a través de su medición empírica. Este enfoque abordaba la realidad social basándose en la aplicación del método

inductivo², el cual supone que las observaciones y la medición preceden al concepto a evaluar. Así, el método inductivo supone un aprovechamiento de las fuentes de datos disponibles para la elaboración de los indicadores, sin contemplar las dimensiones teóricas correspondientes a la temática que se investigue. Una definición consensuada entre los que adhieren a este movimiento es que los indicadores son “estadísticas, series de estadísticas y otras formas de prueba que nos permiten evaluar en dónde nos encontramos y hacia dónde nos dirigimos en relación con valores y objetivos” (Bauer, 1966: 1).

El MIS constó de varias etapas, sin embargo es en el período que va de 1966 a 1975 en donde se consolida esta perspectiva debido al interés por obtener un mayor conocimiento sobre los problemas y los grupos sociales, no sólo por parte de los Estados, sino también de los organismos internacionales., en donde se financian múltiples investigaciones.

Los indicadores elaborados en el marco del MIS han sido un recurso focalizado en los procesos de toma de decisiones, teniendo como objetivo definir prioridades y metas, evaluar programas sociales y ser un insumo para la planificación de políticas. Sin embargo, carecen de desarrollos conceptuales para su construcción. Es por eso que se considera relevante diseñar un marco conceptual desde donde se deberían construir los indicadores.

Ello nos remite al proceso de operacionalización de conceptos en las ciencias sociales. La operacionalización de conceptos constituye uno de los temas centrales en el proceso de investigación empírica en las ciencias sociales, ya que remite al problema de la medición³. En la bibliografía referida al tema, los indicadores son considerados instrumentos que se utilizan para el abordaje de los conceptos en la investigación social. En el siglo XX, la operacionalización de conceptos aparece como un tema central de las ciencias sociales,

² “Para el inductivismo el conocimiento científico se deriva de los hechos observables por algún tipo de inferencia de los datos. El conocimiento científico del mundo inobservable no puede establecerse por el tipo de razonamiento inductivo, lo cual pone a los inductivistas en la incómoda posición de rechazar gran parte de la ciencia contemporánea, basados en que implica ir más allá de lo que se puede justificar mediante generalización inductiva de lo observable. Para el inductivista la única fuente de la verdad es la experiencia” (Chalmers, 2000: 51).

³ De acuerdo con la definición clásica del término *medir* significa asignar números a objetos y eventos de acuerdo a reglas (Stevens, 1951). En las ciencias sociales podría definirse como el proceso que vincula conceptos abstractos con indicadores empíricos.

principalmente dentro del desarrollo de la metodología empírica, siendo su principal referente Lazarsfeld. Siguiendo los postulados del positivismo, Lazarsfeld pretendía desarrollar las ciencias sociales tomando como modelo el método de las ciencias naturales. Para ello las primeras debían crear un lenguaje de observación que consistiera en observables objetivamente definidos, generalizables y cuantificables, que permitieran conocer los atributos de los fenómenos. En ese sentido, Lazarsfeld propuso una estrategia empírica para poder identificar propiedades generales a través de las cuales los fenómenos fueran conocidos, tratándolas como variables -el llamado “lenguaje de las variables”-. La identificación de las variables, como la indicación de su presencia o ausencia fue un paso innovador, convirtiéndose en el eje en torno al cual surge una nueva manera de planificar y practicar la investigación social.

Para los autores clásicos de la sociología, las ciencias no abordan su objeto de estudio en su totalidad, sino que seleccionan determinadas propiedades del mismo e intentan establecer entre ellas relaciones recíprocas, siendo una característica de las ciencias sociales que la elección de las propiedades estratégicas se constituye en un problema esencial (Lazarsfeld, 1979)⁴.

Merton, sumó al desarrollo metodológico de Lazarsfeld la necesidad de que en el pasaje de los conceptos abstractos a la construcción de indicadores, se vinculara la teoría y la investigación social empírica. Para Merton era necesario que los estudios empíricos estuvieran orientados por la teoría y que ésta pudiera ser demostrable empíricamente. Este autor considera que los conceptos constituyen las definiciones de lo que debe observarse, y

⁴ El autor describe la operacionalización de conceptos como un proceso compuesto de cuatro etapas:

1. En el momento en que toma cuerpo, el concepto no es más que una entidad concebida en términos vagos, que confiere un sentido a las relaciones entre los fenómenos observados e intenta explicar las regularidades observadas.
2. Debido a la complejidad que presentan los conceptos en ciencias sociales, el segundo paso consiste en dividirlo en dimensiones.
3. El tercer momento es aquel en que se seleccionan los indicadores, que cubrirán las dimensiones del concepto (equivalentes empíricos de las dimensiones). Es la fase de la definición operacional. El indicador es un instrumento que posee una determinada relación de probabilidad con respecto al concepto, por lo tanto es necesario utilizar un número importante de indicadores para dar cuenta del mismo. Esta es una de las etapas más complejas del proceso, ya que determinar los criterios que limitarán la elección de indicadores constituye un problema. Es decir, cuando seleccionamos los indicadores ¿debemos considerarlo parte del concepto o como fenómenos independientes de este?
4. La última fase consiste en reunir los indicadores obtenidos en las etapas precedentes, ponderarlos y articularlos construyendo una medida única, un índice.

entre las variables se deben buscar relaciones empíricas, en ese sentido afirma que la elección de conceptos que guían la recolección y el análisis de datos es decisiva para la investigación empírica.

Con esta breve exposición de ambos enfoques –MIS y autores clásicos de la sociología- se intenta mostrar que si bien ambas perspectivas utilizan a los indicadores como herramientas de abordaje para la medición de los fenómenos sociales, presentan distintas concepciones sobre el método a utilizar para el conocimiento de la realidad social.

Mientras la sociología problematizó el proceso de operacionalización de conceptos teóricos a través de los indicadores para aproximarse a la medición de los fenómenos sociales, el MIS tuvo una visión pragmática sobre la elaboración y el uso de los mismos.

El enfoque metodológico de las ciencias sociales parte de la relación que el indicador mantiene con una dimensión conceptual de alguna teoría social. En las ciencias sociales, los indicadores son instrumentos de análisis conceptual y el método seguido es predominantemente el deductivo, en donde el concepto precede a la observación y a la medición. El método deductivo parte de un desarrollo teórico conceptual y tras el diseño de los indicadores se plantea la posibilidad de construirlos.

Es por ello que para la medición empírica del cumplimiento de los derechos se considera necesario operacionalizar conceptos desde un marco conceptual, construir un dispositivo conceptual desde donde se construyan los indicadores. En este trabajo el marco conceptual esta dado por el Enfoque de Derechos⁵.

⁵ Se entiende por Enfoque o Perspectiva de Derechos a los programas de acción que apuntan a transformar las prácticas institucionales del Estado teniendo como objetivo garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos. Este enfoque se basa en normas internacionales de derechos humanos, y se orienta a la promoción y la protección de los mismos. El Enfoque de Derechos Humanos se relaciona con un conjunto de derechos universales que los individuos pueden reclamar en virtud de ser parte de la especie humana, en principio, priman sobre toda otra regla, ley, disposición o práctica establecidas por cualquier poder (Hottois, 2000). El concepto de derechos humanos se fundamenta en la idea de una sociedad compuesta de individuos libres e iguales: el individuo tiene el derecho de remitirse a una ley moral natural, o a un derecho natural o divino, para resistir a los abusos de un poder que no lo respeta (Ferrer, 2005).

2. a) CARACTERISTICAS DE LAS FUENTES DE DATOS.

En esta segunda parte se describen las características de las fuentes de datos que son insumos para la construcción de indicadores de niños, niñas y adolescentes.

Los datos son el resultado de observaciones del comportamiento (o de las propiedades de fenómenos sociales) conceptualmente estructuradas, guiadas por premisas teóricas. Las observaciones de propiedades o formas de conducta manifiestas de fenómenos sociales se convierten, pues, en datos, solo cuando se los estructura conceptualmente de tal manera, que, en cuanto observaciones registradas, posibilitan una identificación y clasificación de los objetos de la investigación según sus dimensiones atributivas relevantes para la respuesta al problema de investigación. La obtención y el análisis de datos dependen de una teoría sobre la realidad social. Los datos mismos sólo pueden obtenerse recurriendo a conclusiones teóricamente fundadas.

Los datos se obtienen de lo que se denomina fuente de datos, que son relevamientos aplicados a una población a través de instrumentos de recolección como censos, encuestas o registros. Las observaciones provenientes de esas fuentes proporcionan información que se transforma en un dato a partir de una definición operativa⁶.

La relación que se establece entre fuentes de datos e indicadores es que en términos prácticos la operacionalización significa la realización de una serie de pasos para que el concepto pueda ser medido⁷. Esa medición comprende el diseño de un instrumento, el proceso de recolección y el análisis de los datos.

Para la elaboración de indicadores deben considerarse diversas cuestiones que se relacionan con los procesos de generación de información y las fuentes de datos. Estas

⁶ La definición operativa es un conjunto de reglas y convenciones que permite convertir una propiedad de los objetos o sujetos en la realidad –estados reales- en una variable –números- que represente esos estados en la matriz de datos.

⁷ En la investigación social empírica, los conceptos determinan lo que debe ser observado o investigado. Los conceptos deben cumplir 3 requisitos. 1) Debe haber acuerdo en la atribución de determinados contenidos figurativos a determinadas palabras: es decir, cuando se dice grupo, todos deberían entender lo mismo. 2) Deben ser definidos con precisión, su contenido semántico ha de ser exactamente establecido. 3) Por último, los conceptos empleados en la investigación social empírica tienen que tener una referencia empírica: es decir, deben referirse –aunque sea indirectamente a través de indicadores- a algo observable (Mayntz, 1975).

cuestiones que suelen complejizar el proceso de construcción de indicadores se observan en los distintos tipos de fuentes de datos (censos, encuestas, registros), y se profundizan cuando éstas son utilizadas para la elaboración de indicadores sobre niñez y adolescencia. Entre ellas se mencionan (Marradi, 2007; Cechini, 2005):

- Existencia de datos
- Calidad de los datos
- Cobertura
- Comparabilidad de los datos

Las dificultades que se presentan con las fuentes de datos están referidas, en general, a la inexistencia de series estadísticas con cobertura adecuada para elaborar indicadores. La **existencia de datos** refiere por un lado, a que se construyan los mismos, y por el otro a que se encuentren series temporales disponibles.

Con respecto a la construcción de datos sociales, en nuestro país, su existencia en muchas ocasiones está condicionada por la presencia de financiamiento internacional para producir información estadística sobre determinada problemática social. En otros casos, en cambio, existe información dispersa, pero hay una ausencia de decisión y capacidad para convertirla en un dato sistemático.

En el caso de las estadísticas sobre niñez, sólo en los últimos años se han diseñado relevamientos específicos para abordar problemáticas propias del grupo poblacional.

En relación con la existencia de series temporales, éstas dependen formalmente del tipo de fuente. La periodicidad de los registros suele ser anual y los censos decenales. En el caso de las encuestas que se realizan dentro del Sistema Estadístico Nacional⁸ (SEN) tienen prevista una periodicidad de aplicación que depende de las características de la temática

⁸ La Ley 17622/68 (Decreto Reglamentario 3110 /70) constituye el instrumento jurídico para el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN). Dicha Ley establece que el organismo coordinador del SEN es el INDEC y son integrantes del SEN todos los organismos oficiales productores de estadísticas. El SEN se estructuró desde el inicio sobre la base de la descentralización. Cada sector (Salud, Educación, Trabajo, etc.) tiene autonomía para la organización de su sistema estadístico, cumpliendo con el compromiso de garantizar, en todo el territorio del país, la aplicación de normas y procedimientos uniformes en las distintas etapas de la producción de información.

que se aborda. Sin embargo, en nuestro país, suelen presentarse problemas para cumplir con los plazos previstos, ya que éstos no sólo dependen de las prioridades de agenda de cada gobierno, sino también, de las partidas presupuestarias que se destinan a las áreas de estadística⁹.

Por ejemplo, la Encuesta de Condiciones de Vida –que abordaba varias problemáticas sociales sobre niñez y adolescencia, entre otros temas- previó en la formulación inicial su implementación cada cuatro años, sin embargo, sólo se relevó en los años 1997 –con el nombre de Encuesta de Desarrollo Social- y 2001, discontinuando su producción sin explicación oficial de ningún tipo.

En el caso de los registros sectoriales, suelen suceder dos problemas, por un lado en la recolección de los datos pueden modificarse clasificaciones o definiciones, que generan la pérdida de la serie temporal, lo cual impide la comparabilidad de los mismos. Por otro lado, puede tomarse la decisión administrativa de no recolectar más la información, y por lo tanto, se discontinúa la producción del dato.

La **calidad de los datos** refiere principalmente al hecho que los sistemas estadísticos deben cumplir con normas y requisitos durante todo el proceso de un relevamiento. Eso significa tanto el diseño de los instrumentos de recolección de información, así como la recolección de datos, su procesamiento y finalmente su difusión. Para ello deben seguirse las normas, directrices y prácticas nacionales e internacionales acordadas.

Estas características están incorporadas en la producción de las estadísticas nacionales, sin embargo, distintos problemas que pueden suceder, atentan contra la calidad de los datos. Entre ellos se mencionan aquellos vinculados con el diseño del cuestionario y con el trabajo de campo en el caso de las encuestas; y aquellos relacionados con la tarea de recolección de información en los registros sectoriales.

⁹ Esto evidencia la falta de consolidación en el SEN de relevamientos que se realicen debido a su relevancia temática para la planificación de políticas, entre otras cosas, independientemente de los problemas mencionados.

En referencia a las encuestas, suele suceder, en los casos en que las investigaciones son financiadas por organismos internacionales, que el cuestionario está diseñado previamente, y muchas veces se aplican acríticamente, sin considerar las particularidades del país.

En el trabajo de campo se presenta la dificultad de relevar información a través de encuestas en determinados sectores sociales –altos y bajos-, hecho que permite realizar estimaciones confiables sólo para un subgrupo de la población. Se menciona también la dificultad para encuestar a determinados grupos de población, entre ellos los niños, ya sea porque las encuestas son respondidas directamente por los padres o porque su compañía puede afectar la veracidad de las respuestas. Ambas situaciones atentan contra la calidad de los datos.

Con respecto a los registros sectoriales, se presentan distintos problemas. Por un lado el completamiento de las fichas –insumo de los registros- suele presentar campos con variables relevantes para su posterior estudio que no son completadas, uno de los ejemplos más conocidos es el nivel educativo de las madres en el registro de la mortalidad infantil. Por otro lado, las personas que se designan para las oficinas de relevamiento presentan calificaciones diversas según el tipo de registro que se releve. Esas condiciones heterogéneas en el relevamiento de información inciden en la calidad de los datos y muchas veces se traduce como inconsistencias.

La **cobertura** indica las posibilidades de desagregación que presentan los datos que se relevan, ya sea para la variable área geográfica –total país, región, provincia-, espacial –urbano o rural-, así como para variables demográficas como sexo y grupo de edad, entre otras.

En el caso de las encuestas a hogares en nuestro país, se presentan dos limitaciones: a) la mayoría se realizan en grandes aglomerados urbanos y, b) se prioriza en el diseño de los relevamientos la obtención de información para toda la población sobre una temática específica. Ambos puntos dificultan la posibilidad de realizar estimaciones confiables para zonas geográficas pequeñas o para subgrupos de población.

De este modo, los datos que se utilizan para construir indicadores sobre niñez y adolescencia suelen presentar ciertas limitaciones. Las mismas pueden ser de tipo geográfica –algunos datos sólo pueden presentarse a total país- o de análisis, en la posibilidad de relacionar variables que permitan un conocimiento más profundo de la temática relevada para el grupo. Por ejemplo el indicador “niños, niñas y adolescentes con discapacidad según cantidad y tipo de discapacidad” puede presentarse o por grupos de edad o por sexo, pero si se pretende relacionar ambas variables, la escasa cantidad de casos aumenta el coeficiente de variación en las categorías de las variables.

La **comparabilidad** de los datos sobre niñez y adolescencia están expuestos a los problemas mencionados, principalmente por la heterogeneidad de las fuentes, pero también porque como se ha dicho anteriormente, la mayor parte de los relevamientos utilizados para construir indicadores sobre niñez no están diseñados específicamente para este grupo poblacional.

De este modo, los datos que se utilizan, pueden presentar distintos niveles de desagregación geográfica -provincia, región o país-. Asimismo, en el caso de las regiones, las conformaciones de las mismas dependen de la muestra y del tema de estudio. Esto sucede porque, en algunos casos la unidad geográfica seleccionada para la obtención de la muestra varía (muestras sólo de aglomerados urbanos, muestras de ciudades de más de 5000 habitantes, provincias o regiones), y en otros porque la poca cantidad de casos sobre la población de niños, niñas y adolescentes limitan la desagregación de los datos estadísticos en los niveles que permitiría la muestra.

Al llegar a este punto se podría decir que, entre los problemas metodológicos que dificultan la construcción de datos sociales e indicadores relevantes para el estudio de la niñez y adolescencia, se destaca el hecho que los niños son “invisibles” desde el punto de vista estadístico.

Ahora bien, cabe resaltar que un nuevo enfoque para estudiar la niñez y la adolescencia exige diseñar no sólo investigaciones referidas a los niños, sino en un nivel metodológico, diseñar relevamientos donde los respondientes sean los niños.

Eso significa que los niños deberían convertirse en la unidad de análisis de los relevamientos. Diversos autores europeos consideran que es relevante estudiar a la niñez y la adolescencia como una unidad de análisis (Jensen & Saporiti, 1992; Saporiti, 1994) ya que constituyen un componente estructural estable e integrado en la organización de la vida social (Qvortrup, 1994), lo que implica que es una categoría que ocupa una posición en la estructura y que se relaciona con el resto. Desde ese abordaje surge el interés en estudiar cuál es esa posición, cuáles sus características y qué tipo de relaciones presentan con los restantes grupos de edades. Por lo tanto proponen desde un punto de vista metodológico, considerar a los niños como unidad de análisis, hecho que supone un cambio metodológico de gran alcance, que consiste en observar y obtener información tomando como referentes a los niños. Esto genera un importante desafío para el abordaje a los problemas sociales a través de encuestas, donde históricamente los cuestionarios y las estrategias del trabajo de campo han sido diseñados para ser respondidos por adultos.

Como lo anteriormente mencionado implica un importante cambio en las características de los relevamientos realizados, una opción intermedia para suplir la falta de información estadística sobre los niños, es la que desarrolló Angelo Saporiti en “Metodología para hacer que cuenten los niños” expuesta en la obra *Childhood Matters* (1994). El autor destaca que la información disponible sobre los niños es de poca relevancia sociológica, sea desde un punto de vista teórico o empírico, por lo tanto, la infancia es un caso de objeto sociológico desconocido que está reclamando su propia *sociografía*, que ha de referirse a un conjunto sistemático y coherente de indicadores demográficos, sociales y económicos que permitan valorar el estatus social de la infancia en las sociedades industriales contemporáneas.

Esta perspectiva permitiría la utilización de la información disponible para la elaboración de indicadores sobre niñez y adolescencia. En este sentido, las estadísticas sociales contienen información que necesita ser reinterpretada desde esta perspectiva.

Cabe mencionar que en los últimos años se han realizado en nuestro país, investigaciones específicas sobre la niñez a través de la técnica de encuestas. Se mencionan la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) y la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA). Aunque sólo esta última presentó un enfoque

novedoso en su diseño, ya que aplicó técnicas dirigidas a garantizar que los encuestados fueran los propios niños y obtener así respuestas más verídicas.

Con la excepción de estos dos relevamientos, las encuestas que componen el Sistema Estadístico Nacional suelen estar diseñadas para relevar información sobre distintas temáticas para toda la población o bien estudiar una temática específica. Desde esa perspectiva, la posibilidad de construir indicadores para los niños y adolescentes se ve limitada, no sólo por la restricción de las fuentes –como en el caso de las encuestas que se aplican a muestras de población- sino porque las muestras fueron diseñadas para otra población objetivo o unidad de análisis¹⁰.

2.b) POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE LAS FUENTES DE DATOS DISPONIBLES PARA LA CONSTRUCCION DE INDICADORES SOBRE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

En línea con la elaboración de una propia sociografía de la infancia se deberían reinterpretar las fuentes de datos que permiten la elaboración de indicadores sobre niños, niñas y adolescentes teniendo como eje para su utilización dos cuestiones: que las mismas sean elaboradas por organismos públicos en el marco de las actividades del Sistema Estadístico Nacional, y por otro, que las mismas permitan elaborar indicadores con determinados parámetros de calidad.

Entre las fuentes que se consideran cumplen ambos requisitos se encuentran los Censos nacionales, (de población y de educación), los Registros administrativos¹¹ del Sistema Educativo (Relevamiento anual de Estadísticas Educativas y Operativo Nacional de Evaluación) y del Sistema de Salud (Estadísticas Vitales; Servicios de salud y Estadísticas de cobertura, demanda, utilización de servicios y gasto directo en salud); y las Encuestas a

¹⁰Por lo tanto, los indicadores son con frecuencia el resultado de someter a análisis secundario un material estadístico recogido en función de otra problemática.

¹¹ Los registros provienen de organismos públicos que en sus procesos administrativos recogen información. Una parte importante de esa información puede convertirse en un dato sistemático que se utilice como insumo para la generación de indicadores. Sin embargo, no todos los registros continuos son posibles de utilizar para la construcción de un dato estadístico, ya que sucede muchas veces que la información recolectada está orientada a la gestión, y por lo tanto, no se toman en cuenta los requerimientos estadísticos necesarios tales como: a) contar a tiempo con la información, b) mantener las clasificaciones que permiten la continuidad de las series estadísticas, c) relevar variables de caracterización social que complementen la información. En ese sentido, éstas constituyen las desventajas que presenta el uso de la información proveniente de registros. Sin embargo, presentan la ventaja de sus bajos costos, ya que los mismos están limitados a la recolección y sistematización de los datos en los procesos administrativos, así como el carácter continuo de la información, la cobertura completa de la población objetivo y la desagregación por áreas geográficas.

Hogares las cuales que recolectan información sobre aspectos económicos, sociales y demográficos así como también sobre temáticas específicas. Entre ellas se mencionan la Encuesta Permanente de Hogares¹² (EPH), la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS)¹³, la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA)¹⁴

El censo de población es una importante fuente de datos para construir indicadores específicos sobre niñez y adolescencia que sirven para estudiar particularidades al interior del grupo. Por otra parte, permite analizar los datos con variables tales como grupos específicos de edades, área de residencia urbano rural, tamaño de localidad, condición de pobreza, condiciones medioambientales, que no es posible con el resto de las fuentes, ya sea por tratarse de muestras de población o bien por ser datos de registros que no relevan esa información. Desde este punto de vista el censo es la única fuente que permite la caracterización sociodemográfica de todos los niños, ya que la información relevada por las encuestas sólo obtiene una visión limitada por la temática y la muestra.

¹² La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional de producción sistemática y continuada de indicadores sociales que lleva a cabo el INDEC. La misma permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. En base a esta encuesta se elaboran las tasas de empleo, desocupación, subocupación y pobreza. La EPH intenta caracterizar a la población en términos de su inserción socioeconómica teniendo peso significativo para su determinación los aspectos sociolaborales. En este sentido, pretende conocer la situación de la población en la estructura social a través de la posición que tienen los individuos y los hogares, núcleos básicos de convivencia en los cuales las personas se asocian (EPH, 2003).

¹³ La ENNyS fue realizada por el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, a través de la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil, dependiente de la Secretaría de Programas Sanitarios, entre los años 2004 y 2005. El objetivo general fue obtener información sobre el estado de nutrición y salud de la población encuestada -ingesta alimentaria; lactancia, programas de alimentación; desarrollo infantil; salud reproductiva- así como evaluar factores asociados a los diferentes perfiles de estado nutricional en las poblaciones estudiadas, obtener información acerca del acceso y la utilización de los servicios sanitarios, y la cobertura de programas alimentarios. La encuesta relevó además importante información contextual sociodemográfica y socioeconómica que permitió enriquecer el análisis de los datos de la población encuestada. Las principales variables relevadas para la caracterización socioeconómica y demográfica de los hogares y las personas fueron sexo, edad, asistencia escolar, nivel educativo alcanzado, condición de actividad, categoría ocupacional, ingresos de los integrantes del hogar, así como información para las viviendas a través de las variables tipo de vivienda, material predominante de los pisos, cantidad de habitaciones de uso exclusivo, procedencia del agua, eliminación de excretas, disposición de desechos, forma de aprovisionamiento de agua, combustible utilizado para cocinar, condición de ocupación de la vivienda, entre otras.

¹⁴ La encuesta fue realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) durante el año 2004, a través de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales con la colaboración del INDEC y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Se destaca que es la primera encuesta específica diseñada para medir el trabajo infantil. La misma tuvo como objetivo indagar sobre las actividades económicas de los niños, niñas y adolescentes, abordando complementariamente temas vinculados a la educación así como las características demográficas, económicas y sociales de los hogares que éstos integran para dos grupos de edades: de 5 a 13 años y de 14 a 17 años. La cobertura fue urbana y rural y la representatividad abarcó tres provincias del NOA (Jujuy, Salta y Tucumán), dos del NEA (Formosa y Chaco), la provincia de Mendoza y el Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires). Las dimensiones de las actividades infantiles indagadas en la encuesta incluyen actividades económicas orientadas al mercado (lo que se llamará trabajo infantil en sentido estricto), así como actividades económicas dirigidas al auto consumo del hogar y tareas domésticas.

Respecto de las encuestas, como se mencionó previamente deben considerarse las limitaciones que presentan principalmente para la construcción de indicadores de niños. En los indicadores de niñez y adolescencia que se construyen a partir la EPH los datos sólo pueden ser desagregados por regiones y para grandes grupos de edad, debido a las limitaciones de la muestra.

Considerando esas limitaciones, debe resaltarse, por otra parte, que la EPH permite, por un lado, caracterizar a los niños en situación de pobreza, a través del método de la línea de indigencia y la línea de pobreza¹⁵, por otro lado, construir indicadores sobre la participación de los adolescentes en el mercado laboral. Al incluir en el relevamiento variables educativas -asistencia, máximo nivel alcanzado, nivel educativo de los miembros del hogar-, es posible ampliar el análisis a la relación entre inserción laboral y escolarización.

La ENNyS relevó información para niños y niñas de entre 6 meses y 23 meses, niños y niñas entre 2 a 5 años de edad, mujeres entre 10 y 49 años y mujeres embarazadas. Este relevamiento contiene un importante potencial para la construcción de indicadores sobre niñez y adolescencia ya que abarca aspectos sustantivos referidos al estado de salud y nutrición de los niños y niñas, así como de la población de mujeres embarazadas y en edad fértil. Es una encuesta de la cual existen escasos antecedentes en nuestro país, no sólo por la temática abordada, sino por la cobertura poblacional que la misma abarcó.

La EANNA permite construir una importante cantidad de indicadores sobre el trabajo infantil específicamente, así como relacionarlo con otras temáticas sociales como la pobreza y la educación.

Asimismo, merecen destacarse dos cuestiones, por un lado, es la primera encuesta realizada en la Argentina por un organismo oficial que aplicó un cuestionario diseñado para que los respondientes sean los niños, por otro lado; utilizó un marco muestral

¹⁵ El método de la línea de pobreza refiere a la capacidad de los hogares para la satisfacción de las necesidades alimentarias y no alimentarias de sus miembros. Aquellos hogares cuyos ingresos totales no superan el valor de la canasta básica de alimentos (CBA) capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas son considerados indigentes. Los hogares cuyos ingresos totales no superan el valor de la canasta básica total (CBT), que además de los alimentos comprende un conjunto de bienes y servicios necesarios para la vida cotidiana (salud, vestimenta, educación, transporte, etc) son considerados pobres.

representativo tanto de la población urbana como de la rural, hecho de suma importancia para el estudio del trabajo infantil.

Cabe resaltar, sin embargo, que la muestra sólo permite obtener resultados para algunas regiones y el conjunto de la población encuestada representa aproximadamente el 50% de los niños, niñas y adolescentes residentes en el país. Los resultados de la encuesta no pueden ser expandidos a otras regiones, así como tampoco al conjunto del país, hecho que impide tener una estimación precisa y completa de la magnitud y del perfil de todos los niños que trabajan y/o realizan otras actividades económicas.

Otras fuentes de datos que permiten construir indicadores sobre niñez y adolescencia son la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI)¹⁶ y la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI)¹⁷, ambas diseñadas a partir del Censo 2001 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Ambas fuentes permiten elaborar indicadores sobre niñez y adolescencia, aunque con importantes limitaciones.

En la ECPI los datos por edad se presentan desagregados en los siguientes grupos: 0 a 14, 15 a 64 y 65 años y más. En ese sentido, la fuente limita la posibilidad de elaborar indicadores con algún tipo de desagregación por edad para los niños, niñas y adolescentes – sólo pueden presentarse datos para el total de población de 0 a 17 años-. Asimismo, referido a la desagregación geográfica, los datos sólo puedan ser presentados a total país y

¹⁶ La ECPI fue realizada entre los años 2004 y 2005, y tuvo como objetivo cuantificar y caracterizar a la población que se reconoce perteneciente y/o descendiente de un pueblo indígena.¹⁶

Entre las principales variables investigadas se mencionan la pertenencia a un pueblo indígena, ascendencia, características sociodemográficas –sexo, edad, relación con el jefe de hogar-, migración, educación, empleo, fecundidad- y características habitacionales de los hogares, entre otros temas.

La muestra que abarcó a 57.000 hogares de todas las provincias del país, representa a la población que reside en los hogares donde el Censo 2001 registró al menos una persona que se reconoció descendiente y/o perteneciente a un pueblo indígena¹⁶.

¹⁷ La ENDI fue relevada entre los años 2002 y 2003, y tuvo como objetivo cuantificar y caracterizar a las personas con discapacidad en lo referente al desenvolvimiento de la vida cotidiana dentro de su entorno físico y social, considerando los distintos tipos de discapacidad, identificando sus causas, la edad de origen de la discapacidad así como el acceso a beneficios legales y sociales. También relevó información sobre las características sociodemográficas de los hogares con personas con discapacidad. La cobertura geográfica de la encuesta abarcó la población residente en ciudades de más de 5.000 habitantes. La muestra cubrió 67.000 hogares en viviendas particulares. La presentación de resultados generales se organizó en unidades geográficas -total país, región y provincias- y para grupos de edad quinquenales.

en algunos indicadores por área de residencia, urbano o rural, ya que una mayor apertura de los datos eleva el coeficiente de variación¹⁸ al 25%.

La ENDI permite caracterizar algunos aspectos de la discapacidad en los niños, niñas y adolescentes, ya que la muestra sólo admite la desagregación por grupos de edad, pero no así desagregación geográfica, hecho que limita la presentación de resultados a total país.

Por todo lo dicho es que los datos que se extraen de ambas encuestas presentan limitaciones para la construcción de indicadores sobre niñez y adolescencia desde tres aspectos: a) desagregación de datos para grupos de edad específicos, b) desagregación geográfica de los resultados y c) relaciones entre variables (por ejemplo, tasa de asistencia por edad y sexo).

CONCLUSIONES

Hasta aquí se expusieron dos problemas a los que se enfrenta la construcción de indicadores de monitoreo del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por un lado la necesidad de desarrollar marcos conceptuales desde donde diseñar indicadores y por el otro, las particularidades que tienen las fuentes de datos que se producen en la Argentina hasta hoy para elaborar indicadores. Parece importante mencionar que más allá de los esfuerzos conceptuales que se realizan desde las ciencias sociales, las posibilidades de elaboración de indicadores dependen de la existencia de fuentes de datos, las cuales deben ser producidas por los Organismos Públicos. Asimismo, a través de este trabajo se demuestra que las mismas presentan importantes limitaciones para la construcción de indicadores referidos a este grupo poblacional. Para poder construir indicadores que reflejen el cumplimiento de derechos se debería entonces hacer el doble esfuerzo de diseñar relevamientos para este grupo poblacional así como elaborar marcos conceptuales para el diseño de los indicadores y la medición de los derechos.

¹⁸ El coeficiente de variación es un indicador de la dispersión de los datos respecto a su promedio. Generalmente se expresa en porcentaje y no tiene unidad de medida. Cuanto menor sea el coeficiente de variación, menor será la diferencia entre los datos observados y mejor representados estarán por su promedio.

BIBLIOGRAFIA

Asamblea General de las Naciones Unidas (1989): Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York

Bauer, R. (1966): Social Indicators. Cambridge, The MIT Press. Massachussets/London.

Cecchini, S (2005): Indicadores sociales en América Latina y el Caribe. Serie estudios estadísticos y prospectivos Nro. 34. CEPAL. Santiago. Chile

Chalmers, A. (2000): ¿Qué es esa cosa llamada ciencia?. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ferrer M. (2005): La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional. Serie Población y Desarrollo. CEPAL. Chile

Jensen, A. y Saporiti, A. (1992): “Do Children Count?”, en: Childhood as a Social phenomenon: A Statistical compendium, Eurosocial Reports Volume 36. European Centre for Social Welfare Policy and Research. Viena. Austria

Lazarsfeld, P, Boudon, R. (1979): “De los conceptos a los índices empíricos” en: Metodología de las ciencias sociales. Barcelona. España

Marradi A, Archenti, N, Piovani, J (2007): Metodología de las Ciencias Sociales. Emece. Buenos Aires. Argentina

Mayntz, R., Holm K, Hubner P. (1975): Introducción a los métodos de la sociología empírica. Alianza Editorial. Madrid. España.

Pilotti F. (2001): Globalización y convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto. División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago. Chile.

QVORTRUP, Jens (1994): “Childhood matters: an introduction”, en: Childhood Matters: Social Theory, Practice and Politics. Aldershot, Avebury. London

Saporiti, A. (1994): “A Methodology for Making Children Count”, en: “Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics”. Aldershot, Avebury. London

Stevens, S.S. (1951). Mathematics, measurement and psychophysics, en: “Handbook of Experimental Psychology”. Wiley. New York