



PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA
Jornada: Observando observatorios
Ponencia: Razón de ser de los observatorios

El término observatorio se ha asociado con un lugar, normalmente elevado, utilizado por los militares, los astrónomos, los meteorólogos, los ornitólogos, los cazadores... para contemplar un entorno de forma privilegiada. Un observatorio también es un organismo creado por un colectivo, también el Estado, con el fin de seguir la evolución de un fenómeno, normalmente de carácter económico o social, desde una posición ventajosa. Como saben hay muchos tipos de observatorios, unos tienen carácter temático, otros sectorial; unos están promovidos por la Administración, otros por organizaciones sociales o empresas; unos tienen un ámbito nacional, otros autonómico o local. En los últimos tiempos ha aparecido un gran número de organismos que van acompañados de la palabra "observatorio" y esto ha dado lugar a que se haya extendido la idea de que hay un exceso de observatorios, una especie de inflación de un tipo de organización cuyo objeto, medios y objetivos son a veces tan variados como imprecisos. ¿Cuáles son los motivos para que se produzca esta eclosión?

En la década de los sesenta del siglo pasado se inició la consolidación del concepto de observatorio en el ámbito social, con la ayuda luego de las llamadas nuevas tecnologías y de los modernos métodos de investigación. Medio siglo después, podemos asegurar que un observatorio social es una estructura cuya actividad consiste en la recopilación de información de un sector social, el diagnóstico de su situación, la previsión de su evolución y la producción de informes que sirvan para fundamentar la toma de decisiones ante las demandas de ese sector social.

En general, la labor de los observatorios sociales se realiza a través de pasos del método científico de investigación: observación del objeto, hipótesis, resultados, análisis de datos y conclusiones.

El lugar preponderante que ocupa la observación en el método científico de investigación da cuenta de la importancia de los observatorios sociales, pues es en ellos donde comienza a forjarse todo el proceso de investigación, puesto que tanto las metodologías tradicionales como las modernas de exploración científica parten del hecho de observar.

Pero el aparentemente "simple" hecho de observar o estudiar un fenómeno en un contexto determinado, es en realidad un proceso complejo que exige el uso y la integración de herramientas cuantitativas y cualitativas. Este primer paso es fundamental, porque de una cuidadosa, exhaustiva y exacta observación depende un acertado reconocimiento o planteamiento de una problemática y, a partir de ello, la elaboración de una hipótesis certera y cercana al fenómeno social que se estudia.

En el caso de los observatorios sociales, el "observar" requiere del mismo modo de una serie de instrumentos y metodologías que entrelazan elementos cuantitativos y cualitativos. En la actualidad, se puede decir que para que un observatorio cumpla con sus objetivos, se debe soportar en sistemas de información eficientes y debe integrar distintos conocimientos y profesiones.

La mayoría de las veces, las cifras resultantes de la aplicación de metodologías cuantitativas para la comprensión de la realidad social son relacionadas, contrastadas y verificadas con otros elementos teóricos u de investigación como la sociología, la antropología y la psicología, entre otros.

Pero ¿por qué se crean estos órganos cuyas líneas generales de acción acabo de relacionar? Es obvio que siempre ha sido necesario realizar análisis sectoriales de distintos ámbitos, los sociales por supuesto, con la idea de comprenderlos y realizar las acciones consecuentes más oportunas. De una u otra forma esto se ha hecho siempre. ¿cuáles son las razones para hacerlo de otra forma, con otra herramienta?

Como punto de partida podemos señalar las siguientes:

- El reconocimiento, en los países occidentales, de un número creciente de derechos de carácter social conlleva paralelamente una mayor generación de informaciones sobre el sector y la necesidad de contar con medios más perfeccionados y sofisticados, capaces de gestionar y comprender un volumen de datos que de otro modo no sería posible tratar.

- La tendencia a la descentralización de las administraciones ha hecho necesaria la construcción de un sistema de información adaptado a las realidades de un territorio definido.
- Han aparecido nuevos métodos de conocimiento de las necesidades del sector público y asociativo.
- La constatación de que lo observado por los observatorios, salvo excepciones, no era objeto hasta ahora de los sistemas anteriores de observación, muy frecuentemente restringidos al dominio estadístico.
- La complejidad cada vez mayor del sector social y la dificultad de definir el conjunto de prestaciones y servicios que intervienen en este sector han contribuido también a la necesidad de adaptar la forma de acceder a su conocimiento.
- La demanda de los sectores sociales de que el conocimiento de su realidad se analice, se muestre en sus detalles y se ponga a disposición de todos los interesados.
- El interés propio de las organizaciones sociales en ser promotoras y partícipes en primera persona en la producción de información y conocimiento sobre su propia realidad, secundado por la eventual desconfianza sobre el enfoque y tratamiento que de estas cuestiones puedan hacer los observatorios oficiales.

Además de estas razones, a las que sin duda puede sostener una necesidad objetiva, habría que añadir

- las que llevan a la promoción de observatorios como respuesta tópica a un problema para cuya solución el observatorio es inane;
- o a la creación de un observatorio simplemente porque está de moda o por publicitar la entidad.
- o también a la tentación de las administraciones de reaccionar a una situación, parafraseando una conocida frase, decidiendo que "si tenemos un problema, creamos un observatorio".

En estos casos los resultados son similares. Aparte del primer impulso en la creación de estos observatorios no hay nada más.

Podemos proponer unos objetivos globales para los observatorios sociales, sean promovidos por la administración o por entidades ajenas a ella. En principio, esos objetivos no son otros que los que se pudieran formular anteriormente para una comisión interministerial, si bien la estructura y organización de un observatorio les va a proporcionar un enfoque, una precisión, una calidad y una intensidad distintos a los de una comisión. Por supuesto que esta diferencia se amplía si nos estamos refiriendo a observatorios creados por organizaciones sociales. También hay que reconocer que la comisión a la que me refiero no era más que administrativa, en la mayor parte de los casos, mientras que el observatorio tiene una naturaleza distinta, con intervención de la sociedad civil. Estas virtudes añadidas, junto con la necesidad de compartir la información con diversos participantes, son también razones para la introducción de esta herramienta. Veamos los objetivos globales que les anunciaba.

Producción de conocimiento

La producción del conocimiento es el primer objetivo de los observatorios en la medida en que a menudo la insuficiencia de datos o la organización limitada de estos datos no facilita la decisión a los responsables.

Es un conocimiento que debe facilitar una mejor correspondencia entre las necesidades sociales y la oferta social. El conocimiento de las necesidades a menudo es parcial, limitado y poco cuantificado. El observatorio, a través métodos adecuados, puede aportar una información más precisa y elaborada, además de compartirla con los sectores implicados.

Delimitar la complejidad social

Frecuentemente ocurre que los responsables y profesionales del ámbito social desconocen dónde empiezan o acaban las funciones de cada uno. Por ello resulta indispensable una representación colectiva de la realidad del sector social. Sin un conocimiento preciso del sector y de a quién corresponde realizar cada acción, la acción social pierde eficacia.. Delimitar la complejidad social es tarea de un observatorio, es una reflexión previa a la intervención en un sector muy comprometido.

Centralización de datos

En parte, a través de la centralización de datos es como se limita la complejidad y aumenta la coherencia. Cada participante en un observatorio social dispone de datos en función de su organización y sus funciones. La centralización de datos permite poner en evidencia las complementariedades pero también las redundancias.

Diagnóstico

Previamente al compromiso político o social es conveniente realizar un diagnóstico de la situación actual. Por ejemplo, para constatar el exceso de medios en un sector o territorio por comparación con la insuficiencia en otro. Aquí, el papel del observatorio no es solamente el de realizar la fotografía de la situación, sino también intentar explicar las razones.

Anticipación

Es la función prospectiva del observatorio social. Consiste en tratar de ver el futuro, de prever las consecuencias que van a desprenderse de una situación dada, que permita a los responsables adelantarse a las circunstancias y evitar que sean las situaciones de hecho las que se impongan.

El objetivo prospectivo del observatorio puede ayudar a identificar las tendencias de un sector social, a imaginar los escenarios de futuro previsibles en ese sector y a obrar en consecuencia, avanzando las acciones más adecuadas de corrección de una situación prevista. El observatorio permite, al facilitar compartir la información, que los diversos actores sociales puedan participar de una idea común.

Los observatorios sociales son una de las primeras fases indispensables para la calidad y la pertinencia de las informaciones útiles a la prospectiva. Es así porque no puede haber prospectiva sin la recopilación de datos y su organización, necesarias para la comprensión de la realidad. Construir el futuro sin datos fiables y coherentes no es en absoluto recomendable.

En relación con los objetivos que acabo de señalar, deseo hacer referencia a tres observatorios estatales, que son ejemplos en el modo de presentar los objetivos y el alcance de los mismos. En primer lugar hablaré del Observatorio Estatal de la

Discapacidad. Este Observatorio, que está iniciando su camino, en el que participan las administraciones, la universidad y el sector de la discapacidad, se define como un instrumento técnico para la recopilación, sistematización, actualización, generación y difusión de información relacionada con el ámbito de la discapacidad.

Los objetivos del Observatorio Estatal de la Discapacidad están recogidos en su convenio fundacional y son los siguientes:

- Conocer, analizar y difundir información sobre la situación general de las personas con discapacidad y sus familias, así como sus necesidades, sus demandas y las tendencias de futuro en España.
- Fomentar el conocimiento y el intercambio de información con otras instituciones a nivel nacional e internacional relacionadas con la discapacidad y realizar jornadas de formación, sensibilización y divulgación en esta materia.
- Analizar el impacto de las políticas de acción social para el colectivo de población de personas con discapacidad.
- Establecer cuadros comparativos de las políticas públicas autonómicas de discapacidad entre sí, y de la política española con las de los países de la Unión Europea.
- Promover y sensibilizar sobre los derechos de las personas con discapacidad y fomentar la igualdad de oportunidades, no discriminación y la accesibilidad universal.
- Detectar fenómenos o aspectos emergentes en relación con la discapacidad y realizar estudios e investigaciones prospectivas de cómo puede evolucionar esta realidad social.
- Analizar las medidas sobre situaciones de riesgo o exclusión social, calidad de vida de las familias y cualesquiera otras cuestiones que afecten a los derechos e intereses de las personas con discapacidad.
- Detectar, recopilar y difundir buenas prácticas e iniciativas recomendables en el ámbito de las políticas públicas y las privadas de discapacidad.

En ellos se pone de relieve la necesidad de creación de un observatorio que

aúne la observación sobre la discapacidad a nivel estatal, y además se concretan en detalle los objetivos globales a los que antes me he referido, pero centrados ya en el mundo de la discapacidad.

El Observatorio de Personas Mayores, gestionado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), es un servicio público que pretende contribuir a la mejora de las políticas sociales y de atención a las personas mayores en España. Su misión es establecer interacciones nacionales e internacionales para el intercambio de información, promover el estudio y desarrollar y transferir innovación orientada al futuro de las políticas para personas mayores.

El Observatorio de Personas Mayores tiene como objetivo favorecer la creación de redes estables de conocimiento, recopilando, analizando y difundiendo información relativa a las políticas de atención a las personas mayores en España, concretadas en las siguientes:

- La realidad sociodemográfica del país concerniente a las personas mayores.
- La realidad de las demandas de esas personas.
- La realidad de los programas y servicios ofertados a las personas mayores, especialmente de aquellos más novedosos o vanguardistas.

También se ocupa de las políticas internacionales, en relación con:

- Rasgos generales de las políticas de atención a las personas mayores en otros países, especialmente en los integrados en la Unión Europea.
- Iniciativas innovadoras adoptadas en esos mismos países que se consideren de mayor interés.
- Iniciativas de organismos internacionales (ONU, UE, OCDE y Consejo de Europa) sobre envejecimiento.

Finalmente, el Observatorio de Personas Mayores promueve la transmisión y generalización de una imagen de las personas mayores ajustada a la realidad, combatiendo en lo posible los estereotipos.

A diferencia del Observatorio Estatal de la Discapacidad, el de Personas Mayores expresa una vocación internacional, que no se ve a menudo en observatorios de

creación estatal.

El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer fue creado por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, como órgano colegiado interministerial adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encomendándole el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y propuestas de actuación en materia de violencia de género. Por Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, se han establecido sus funciones, su régimen de funcionamiento y su composición.

Además de las funciones habituales de colaboración institucional, recopilación, análisis y difusión de información, elaboración de informes y estudios y evaluación del impacto de las políticas y medidas dirigidas a erradicar la violencia de género y paliar sus efectos, se encomienda a este observatorio formular recomendaciones y propuestas tendentes a mejorar los indicadores y sistemas de información relacionados con la violencia de género; asesorar a las Administraciones Públicas y demás instituciones implicadas en materia de violencia de género; realizar propuestas de actuación tendentes a prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género y a mejorar la situación de las mujeres víctimas de la misma, y elaborar, difundir y remitir al Gobierno y a las comunidades autónomas, anualmente, un informe sobre la evolución de la violencia ejercida sobre las mujeres, con determinación de los tipos penales que se hayan aplicado y de la efectividad de las medidas acordadas. Este informe podrá destacar también las posibles necesidades de reformas normativas, con objeto de garantizar que la aplicación de las medidas de protección adoptadas pueda asegurar el máximo nivel de tutela para las mujeres víctimas de esta violencia.

Con el fin de garantizar el buen funcionamiento del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, así como el pleno desarrollo de las funciones que le han sido encomendadas, se ha creado una División de Estudios e Informes en la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, que asume la secretaría del observatorio y le presta el apoyo administrativo y la asistencia técnica necesaria.

He de subrayar el carácter estatal de estos observatorios, por lo que ahora sigue.

Los razones para la creación de un observatorio, en el plano autonómico o estatal, difieren.

Lo esencial de la dinámica de creación de observatorios autonómicos reside en la descentralización, que ha desplazado el reparto de competencias, funciones y poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la necesidad de información y, sobre todo, en las necesidades de ayuda a la decisión de la administración autonómica que no podían ser satisfechas por sus servicios administrativos o por recursos ajenos actuantes en su territorio. Esta es una situación aparentemente inevitable que lleva a la proliferación de observatorios, tanto públicos como privados, que abordan el mismo tema y que acarrear frecuentemente un incremento de costes a la sociedad. Efectivamente, los temas a los que se dedican estos observatorios autonómicos o locales no son muy diferentes a los que, a nivel nacional, se ocupan de los problemas de interés.

La dinámica de creación de observatorios nacionales está más bien ligada a la transversalidad, a las competencias sectoriales o temáticas compartidas por varios entes administrativos. Este tipo de problemática no es reciente, ya que la energía o el medio ambiente son ejemplos anteriores. Se han incorporado nuevos temas: paro, pobreza, discapacidad, exclusión, inmigración, etc. La novedad no está ni en el carácter transversal, si siquiera en el tema abordado, sino más bien en la forma de tratar el problema. Lo que antes era asunto a tratar en una comisión da lugar hoy a la creación de un observatorio; es una evolución que supone una mejora en la concertación y en la forma de tener en cuenta a la sociedad, en la que la Administración abandona su posición dominante y absoluta.

La abundante proliferación de observatorios promovidos por el Tercer Sector podría entenderse como una manifestación de desconfianza ante las administraciones, o también sugerir una escasez en los medios dispuestos por dichas administraciones para el análisis social. En mi opinión la razón está más bien en la voluntad de las organizaciones en poner de relieve que son las primeras interesadas, que son las protagonistas de sus circunstancias, generadoras de información y productoras de los análisis consecuentes. Este interés por lo propio en un determinado territorio no debería ser en ningún caso tan determinante que impidiera la concertación de fuerzas con otros observatorios, públicos o privados, de unos u otros territorios, para alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos ellos.

Esta sobreabundancia de iniciativas, de las administraciones o de las entidades sociales, sin duda es enriquecedora, pero comporta ciertos riesgos, que llevan a recomendar que el funcionamiento de los observatorios tienda a ser el de una red en la que se compartan experiencias, se puedan comparar y agregar resultados, evitando la concurrencia, el desorden y la inconsistencia de los datos globales de los sectores observados.. La "federación" (dicho entre comillas) de los observatorios en estructuras superiores sería imprescindible para poder alcanzar a comprender realmente la situación social de un país o de un grupo de países.

Esta descentralización debería traducirse en la creación de circuitos de información beneficiosos para todos los territorios. Salvo excepciones, esto no es así porque no se dispone de sistemas estadísticos apropiados, ni por supuesto de intercambios, que no compitan y que sí complementen el aparato estatal, pues a menudo se solapan las acciones de unos y otros. En realidad los observatorios creados tienen escasa producción propia; básicamente reúnen, comparan y enriquecen las informaciones disponibles, muy dispersas y de distintas procedencias.

Una experiencia que trata de enfrentar los problemas que introduce la descentralización es la del Observatorio Europeo de los Sistemas y Políticas de Salud (European Observatory on Health Systems and Policies). Este observatorio integra información procedente de múltiples países europeos, una tarea compleja por la dificultad de encontrar indicadores comparables producidos con similar frecuencia, y ha desarrollado un Monitor de la Política de Salud (Health Policy Monitor), que recoge información actualizada de veinte países industrializados de todo el mundo para enriquecer la discusión sobre este tema en diferentes países.

No obstante, aun a pesar de tener intereses políticos en ocasiones distintos, se evidencian rasgos comunes que definen el trabajo y la función de los observatorios de las administraciones y de las organizaciones y asociaciones. Al fin y al cabo los observatorios sociales tienen como propósito hacer una lectura y una observación exhaustiva y cuidadosa de uno o varios fenómenos que afectan a una comunidad determinada.

Sea para efectos globales, comunitarios, nacionales, regionales o locales, sean estatales, autonómicos, locales o de asociaciones, los observatorios sociales se crean con el propósito de disponer de fuentes de información contrastada y analizada, con suficiente calidad, que proporcionen los apoyos de conocimiento en los que

fundamentar la acción, sea desde el sector público, sea desde el privado, sobre los grupos sociales afectados.

Hemos de reconocer que este propósito que acabo de señalar no sería posible sin los medios de que dispone la sociedad actualmente. Y me refiero en este caso a las tecnologías de la información y comunicación, que se han convertido en una herramienta indispensable, tanto para la realización del trabajo de análisis de la información como para poner los resultados del análisis a disposición de los usuarios. Sin esta herramienta no estaríamos hablando de los observatorios.

Así pues, en este entorno se ha convertido en irresistible la tendencia de los observatorios sociales a fusionar las nuevas tecnologías informáticas diseñadas para el manejo y organización de la información con la capacidad cognitiva de los analistas de sistemas y los investigadores sociales.

La sociedad de la información reúne unas características que condicionan, para bien (y a veces para mal), muchos ámbitos de nuestras vidas y de nuestra sociedad. Algunas de ellas se revelan especialmente oportunas por su particular incidencia en el asunto que nos ocupa:

- Enorme y diversa cantidad de información.
- Sistemas de información y comunicación que son el espacio de intercambio social preferente.
- No existen las barreras geográficas, y se han convertido en relativas las distancias físicas.
- Interactividad permanente, que significa que los usuarios son productores y a la vez consumidores.
- Instantaneidad de la comunicación.

No creo que sea preciso ahora describir en detalle cómo la inevitabilidad de la sociedad de la información y de las características que he citado interaccionan con los grupos sociales y con los objetivos, funciones y órganos promotores de los observatorios sociales. Sí quiero referirme a un elemento del que hasta ahora no he hablado expresamente. Se trata de la persona, de la persona concreta de un grupo social probablemente desfavorecido, que debe ser el beneficiario de tanta actividad.

Para ello voy a utilizar dos textos:

En primer lugar, una parte del texto del *Manifiesto europeo sobre la Sociedad de la Información y las personas con discapacidad*, que considero extraordinariamente oportuno y aplicable a cualquier grupo social. Dice así:

El Foro Europeo de Discapacidad anima a todos los participantes en el desarrollo de la Sociedad de la Información a que acepten y apoyen los siguientes principios en relación con las personas con discapacidad y la Sociedad de la Información:

- *El desarrollo de la Sociedad de la Información puede ser una seria amenaza contra la igualdad de derechos de las personas con discapacidad para la información y la integración en la sociedad si no se cumplen los desafíos de forma que se protejan estos derechos fundamentales.*
- *La Sociedad de la Información concierne a todos los aspectos de la vida de las personas con discapacidad –no sólo, por ejemplo, a los problemas de salud y movilidad, sino a todos los aspectos de su vida social. Por consiguiente, desde el primer momento se debe enfocar desde un punto de vista social y nunca simplemente centrándose en los puntos de vista técnicos o médicos.*
- *La participación total en la sociedad, y más concretamente en la Sociedad de la Información, significa no sólo poder acceder a ella, sino también que sea asequible, conocer sus posibilidades y ser capaz de aprovecharse de sus servicios y productos. Los servicios y los productos también deben ser adecuados para las personas que deseen utilizarlos, pues de lo contrario se perderán todas las ventajas. Se deben retirar todas estas barreras que impiden la participación total de las personas con discapacidad.*
- *La Sociedad de la Información se refiere a las interrelaciones entre las personas. No se debe olvidar nunca este hecho y la técnica nunca deberá sustituir por completo el contacto con las personas.*

En segundo lugar, el de la declaración de principios de la Cumbre de la Sociedad de la Información, celebrada en Ginebra en 2003, que señala que *"la Sociedad de la Información debe estar centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la*

mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

Y no quiero finalizar sin una advertencia que modere la euforia que puedan producir estas perspectivas. Es del teórico de la comunicación Román Gubern, quien, en su libro “Nuevas tecnologías. Viejos problemas” avisa de que el uso exclusivo de la tecnología no es suficiente para entender la realidad, y de que el desplazamiento de la observación del analista y del trabajo de investigación de campo dejaría en manos de los meros resultados estadísticos la comprensión de los fenómenos sociales.