

Documento borrador – versión 1.0 para una mirada a los observatorios sociales con énfasis en una perspectiva de equidad / inclusión social en relación al desarrollo humano

Armando De Negri Filho 25/07/07

En las últimas tres décadas se han multiplicado “observatorios” dedicados a distintos fenómenos del área social, empezando por los observatorios pioneros de la salud en Italia y Francia, seguidos por Inglaterra y Canadá y que han progresivamente superado los límites de observaciones epidemiológicas para alcanzar una perspectiva social de los fenómenos en salud y por lo tanto incursionando en el análisis de las inequidades a partir de los determinantes de salud y los eventos de mortalidad y enfermedad en este contexto explicativo.

Pero la “observación” es parte del desarrollo del conocimiento humano y de hecho encontramos en las bases del pensamiento occidental la observación o la contemplación como un ejercicio analítico que busca encontrar en el aparente caos de la naturaleza y de las vidas humanas un orden, reglas que ayuden a entenderlo y poder actuar sobre ello, así es que la observación, la deducción y luego los experimentos para comprobar las reglas intuitivas se transformaron en la herramienta fundamental del avance de la ciencia. La expresión más espectacular de esta caminata humana se observó en los avances de las ciencias naturales – ahí ubicamos desde mucho tiempo atrás, los observatorios astronómicos, meteorológicos, la observación de la vida de plantas y animales como fuente inagotable de conocimiento que afectaron la forma y posibilidades de la vida humana.

Pero solamente en los últimos tres siglos, la invención de lo social ganó fuerza suficiente para expresarse como objeto de un ejercicio de observación y análisis, puesto que anteriormente la civilización occidental representaba lo social, lo

humano colectivo a partir de los designios individuales del hombre frente a Dios y frente a las reglas derivadas de esta relación.

Observar lo social implica en asumir la complejidad de la vida social asumiendo valores que orienten este análisis.

Así es que podemos hoy ubicar observatorios dedicados a la naturaleza – astronómicas, del clima y del calentamiento global, de la vida marina, etc., como observatorios de fenómenos naturales más o menos intervenidos por el hombre y dedicados a entender los mecanismos y las tendencias que caracterizan cada dominio de observación. Interesante observar que mismo estos observatorios están cada vez más marcados por los dilemas sociales y por que no civilizatorios – como es el caso de la temperatura de la atmósfera terrestre...

Hay observatorios sociales dedicados al status de poblaciones (perfiles de ingreso, educación, salud, vivienda, desarrollo humano, inclusión o exclusión social) o al análisis de políticas públicas, sus perfiles y aplicaciones, además de sus efectos institucionales, económicos o humanos, así como hay observatorios dedicados a la observación de la conflictividad social, como es el caso del OSAL – Observatorio Social de América Latina del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Los observatorios sociales están marcados por unas tipologías donde la orientación analítica define los objetos de observación – y encontramos observatorios “pasivos” que observan las tendencias y hechos sin ubicarse políticamente y otros “activos” que desde su misma definición buscan orientar su observación a la acción política de denuncia o como abogacía en aras de influenciar tomas de decisión y formulación de políticas, sea por medio de análisis orientados a valores – como los derechos humanos y sociales o la equidad entre grupos sociales, o aun en la defensa de poblaciones como de los niños o de las mujeres, o de minorías como indígenas o afro descendientes.

Los observatorios calificables como “pasivos” terminan constituyéndose mas bien como bancos de datos que sirven como espacios de catalogación y acceso a informaciones con sesgos definidos desde la definición de los objetos de observación del mismo observatorio. Hay un numero importante de observatorios que se cuadran en esta categoría, con poca potencia o mismo intención analítica, sirviendo mas bien como fuente de datos para trabajos de análisis hechos por agentes externos al observatorio.

Entre los observatorios “activos” podemos observar los que se lanzan a ejercicios analíticos a través de la contratación externa de especialistas que utilizan los bancos de datos del observatorio o desarrollan análisis con datos complementarios que cruzan sobre la base regular del observatorio, construyendo inflexiones temáticas o estudios especializados. Incluso hay observatorios en el campo de políticas públicas y conflictividades que no tienen base de datos cuantitativos sino que el seguimiento de procesos que indican la necesidad de profundizar temas emergentes o recurrentes y que contratan esfuerzos de especialistas dentro del “frame” de la observación de eventos centinela de lo social, como es el ejemplo de los estudios financiados por el Observatorio de Políticas de Salud de Bruselas (financiado por la OMS) o el Observatorio Social Latinoamericano de CLACSO, dedicado a los temas de la conflictividad social como un “proxy” para monitorear los procesos sociales emergentes en América Latina.

Existen aun observatorios que se dedican centralmente a la producción de informes o estudios como sus actividades centrales, pues son estos informes regulares que dan vida y sentido al esfuerzo del observatorio.

Lo que es notable es que pocos observatorios activos se dedican a un “Ciclo Completo de Observación / Acción” o sea observar / analizar / producir insumos para influenciar los procesos de decisión alrededor de políticas publicas /

monitorear el consumo de estos insumos /saber en que grado influenciaron las decisiones y finalmente saber si las decisiones influenciadas resultaron favorables a la intención de los insumos producidos por el observatorio. El ejemplo mas completo de este cuidado con todo el “Ciclo” fue el del Observatorio de Equidad en Salud de Montreal, el cual esta organizado para este fin.

Así es que podemos notar una gran variedad de experiencias pero con unas tipologías mas o menos limitadas, donde los observatorios “pasivos” y “activos” del punto de vista de abogacía y búsqueda de influenciar la toma de decisiones, revela un ejercicio aun limitado de esta categoría mas activa, con lo que hay poca experiencia en una recolección de data y análisis preocupada centralmente en influenciar procesos políticos y sociales, con esta realidad traduciéndose en una fragilidad de los observatorios en comunicarse políticamente con los decisores y con los agentes públicos, sean estatales sean comunitarios, resultando en pocos productos de empoderamiento de los actores sociales no estatales y poca absorción por parte de la institucionalidad estatal de los insumos de los observatorios.

Estas dificultades son particularmente importantes en la vida de los observatorios que plantean su labor desde una perspectiva critica de la realidad, lo que se da mas frecuentemente a partir del ejercicio de observar desde el marco de los derechos humanos y sociales, esto por que en un ambiente social como el latinoamericano o del tercer mundo, aun que también en el ambiente de los países desarrollados, la mirada `desde los derechos humanos y sociales exige una buena dosis de abogacía y por lo tanto un ejercicio de observación que genere condiciones de ejercicio de la abogacía por fuerza de sus hallazgos y de sus conclusiones / recomendaciones / reivindicaciones.

En esta perspectiva juega un rol clave el marco conceptual del ejercicio de observación, pues el define el sentido y la lógica del ejercicio de representación de la complejidad social a través del trabajo de observación y análisis.

Si planteamos nuestro interés desde la observación del desarrollo humano a través del índice de desarrollo humano IDH, como una perspectiva crítica que puso en jaque la supremacía de los indicadores económicos del desarrollo en su expresión de síntesis aislada – el Producto Interno Bruto PIB - como elemento comparativo absoluto del avance de las naciones y sus pueblos, llegamos a una necesidad de medir los elementos constitutivos del IDH. Pero al reconocer sus bondades como elemento crítico y al tiempo sintético de capacidades esenciales para la calidad de la vida humana, también se ha reconocido sus límites, lo que ha generado ejercicios complementarios de análisis donde aparecen esfuerzos de medida de la exclusión social y de las inequidades aplicados no solamente a las dimensiones constitutivas del IDH - una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel decente de vida, sino que también a otras dimensiones del desarrollo humano como la seguridad, la participación, la identidad... llevando a intentos como el de Pochman et al., para definir un indicador de exclusión en torno a dimensiones como la vida digna (pobreza, empleo, desigualdad de ingresos), el conocimiento (escolaridad y alfabetización) y la vulnerabilidad (% de jóvenes e violencia).

Pero si vamos más allá de una descripción crítica y queremos ver la dinámica en que se estructura la complejidad podemos incursionar en las dimensiones de las inequidades y sus tendencias o las equidades y sus tendencias para representar no solo la representación estática de la realidad social sino que valorar sus tendencias y perspectivas. Si este ejercicio se hace además en la perspectiva de valorar la construcción de mayor equidad en desarrollo humano y en aras de incluir socialmente, el análisis de las inequidades gana fuerte contenido orientador y propositivo de políticas públicas y de análisis de lo hecho en este campo. Esto implica un mapa conceptual que relacione de forma explícita las

categorías de lectura de la realidad, donde una perspectiva desde los derechos gana capacidad estructurante cuando mapea lo acordado en los tratados y declaraciones internacionales y en las leyes nacionales y evalúa desde el ejercicio del observatorio cuantos y quienes están cubiertos por el beneficio concreto de los derechos y cuantos están excluidos.

Además la mirada desde la equidad, como justicia social, permite medir e interpretar las distancias entre los grupos humanos en la sociedad y los estándares definidos a partir de los acuerdos alrededor de los derechos y medir por otro lado la distancia entre grupos sociales en la materialización de los derechos. La equidad como concepto, donde la inequidad se define como la existencia sistemática de diferencias entre grupos humanos que son consideradas innecesarias, injustas y evitables, permite, permite evaluar las exclusiones e inclusiones no desde límites ajustados a las realidades (pobreza como factor cultural, naturalizado según la historicidad de cada País), si no que a partir de un deseable derivado de un imperativo ético – o sea el pobre no puede ser el que tiene ingresos menores de dos dólares / día, si no los que no ganan el suficiente para satisfacer sus necesidades fundamentales en un marco concreto de reconocimiento de la protección social que le otorga el estado.

Muy pocos observatorios plantean integrar la perspectiva de derechos, con la equidad frente a estos derechos, materializados en una perspectiva ampliada de desarrollo humano y social, capaz de identificar las inequidades entre grupos o clases sociales, géneros, etnias y generaciones en sus respectivos territorios sociales.

El esquema propuesto por Diderichsen y Halqvist en 1998, para entender el ciclo virtuoso o vicioso de las políticas públicas en su intervención sobre los determinantes sociales de la exclusión / inequidad, sobre las exposiciones sociales, los daños y las consecuencias sociales de los daños parece ser una perspectiva potente para ubicar los ejercicios de observación, análisis y

abogacía (figura 1). Especialmente se aplicamos este abordaje sobre una perspectiva de ciclo vital social, identificando los momentos en que las inequidades en la inclusión social se reproducen y por lo tanto definen donde las intervenciones de las políticas publicas se hacen más importantes y potentes. No se identifica una intención de análisis mas integrado en los observatorios, demostrando fragilidades en la representación de la complejidad y finalmente fragmentando una realidad que exige respuestas más articuladas estratégicamente.

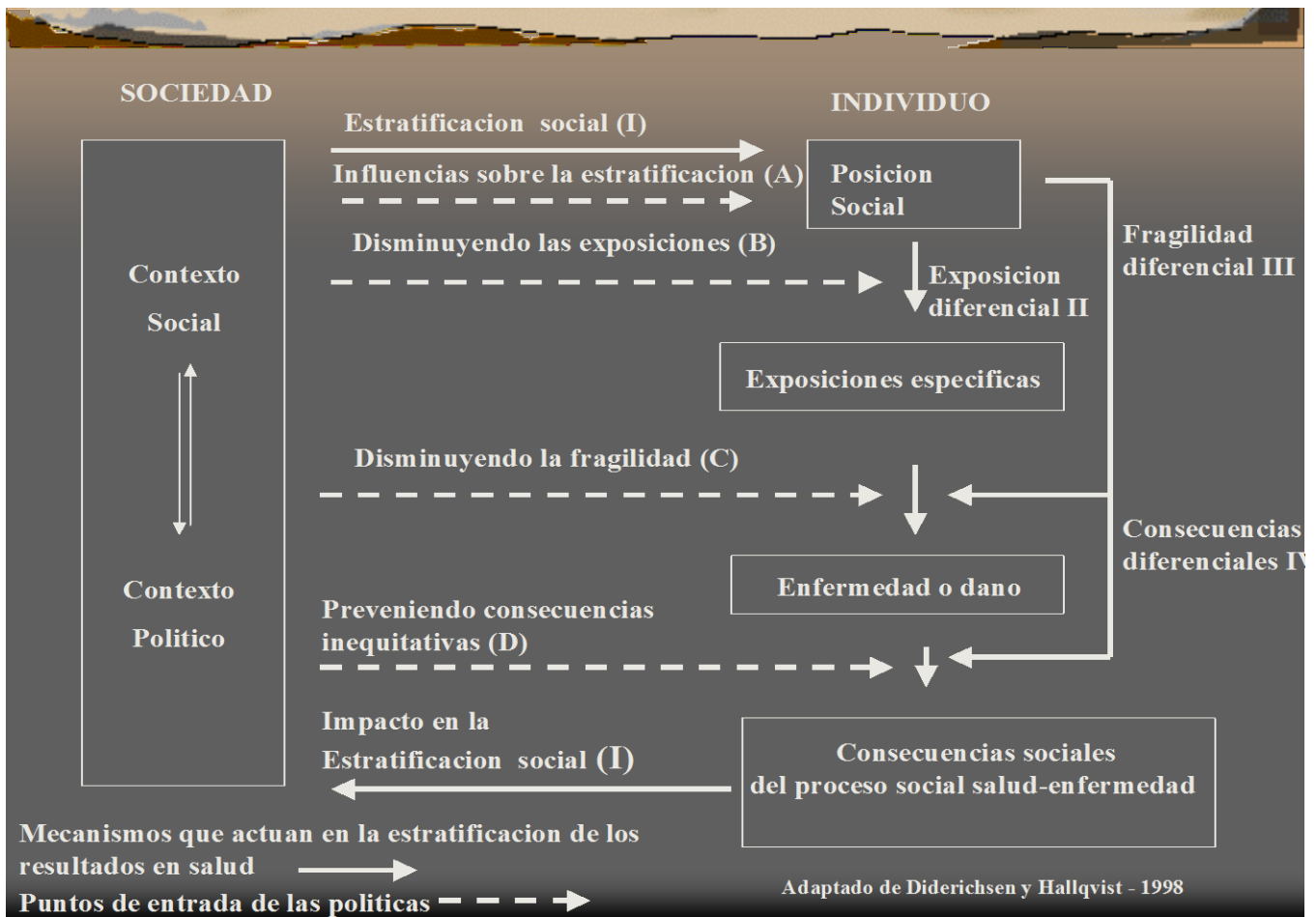


Figura 1.

Consecuencia de esta fragilidad conceptual crítica, los observatorios parecen frecuentemente adolecer de dificultades en el proceso de construir modelos de análisis y modelos de datos capaces de desdoblarse en agendas políticas definidas, donde se pueda construir “inputs” para los procesos de toma de decisión y alimentar los procesos reivindicatorios de las comunidades, para algo mas allá de luchas inmediatas.

Así es que sería muy importante que dentro de la perspectiva del desarrollo humano, enmarcado en un campo de derechos humanos y sociales interdependientes y buscando la equidad en la inclusión social, pudiéramos orientar el esfuerzo de construcción de observatorios como impulsores de acción a partir del ejercicio del ciclo completo de observación, además de avanzar hacia la incorporación de las varias dimensiones organizativas del que hacer del observatorio.

Estas dimensiones organizativas pueden ser definidas como:

1-la dimensión de captura de datos y análisis de la realidad, donde el marco conceptual adoptado define el sentido del análisis de la complejidad en sus inequidades y además busca interpretar las tendencias de persistencia o superación de las mismas – lo que parece ganar mas potencia cuando buscamos acercarnos a la complejidad desde métodos no lineales, como los utilizados a partir de las ecuaciones de Bayes, acercándonos a una percepción de la complejidad donde todos los elementos interactúan de forma múltiple;

2-la dimensión de la comunicación de los hallazgos para los agentes instituciones / tomadores de decisión y para los actores sociales capaces de intervenir en la toma de decisión, en todo caso se trata de una comunicación política capaz de generar poderes a partir del uso de los insumos producidos por el observatorio en su labor de recolección de datos y análisis.

Pero para que esta iniciativa de comunicación sea efectiva hay dos dimensiones a observar en el trabajo de los observatorios:

- a. **el desarrollo institucional** o sea el trabajo de preparar a los consumidores de sus insumos – en la cadena de toma de decisión – para que puedan valorar políticamente lo que se les ofrece, lo que implica momentos de capacitación para lectura y análisis de información y oferta de formatos adecuados a la instrucción de toma de decisiones – “decision making sheets”. Esto implica además un trabajo activo de construcción de espacios informados y democráticos de toma de decisión según los valores propuestos desde el observatorio – derechos, equidad en la inclusión social hacia el desarrollo humano.
- b. **el desarrollo de la participación social** en espacios donde se pueda alimentar y retroalimentar procesos de abogacía desde los trabajos del observatorio, considerando como elemento central en este esfuerzo de participación la producción de una mayor simetría de poderes entre los agentes sociales de la comunidad en relación a los agentes del estado y entre los mismos agentes comunitarios – o sea buscando la equidad en los procesos de representación de sus necesidades y en su participación en los procesos de toma de decisión.

3-la dimensión de la influencia en el resultado de diseño y ejecución de las políticas públicas a partir de los insumos del observatorio, a partir de la observación del uso de los insumos en las decisiones, en la ejecución y en los efectos de las políticas adoptadas en la equidad de la inclusión social entre los varios grupos base observados – clases sociales, géneros, etnias, edades en los varios territorios sociales constitutivos de lo observado en su totalidad. Esto implica una evaluación de la adecuación de las recomendaciones originadas por los trabajos del observatorio.

Es sumamente importante que consideremos en la definición de los objetos de análisis de los observatorios, cual es su **dimensión territorial de observación**, o sea cual la capacidad que tenemos en desagregar la información hasta un nivel local de manera que logremos componer los datos en una ecuación de política macro – nacional o regional, al mismo tiempo que podemos ofrecer elementos para la formulación de políticas publicas locales a partir das inequidades ahí observadas, sin perder la posibilidad de ubicarlas en procesos mas amplios de expresión nacional o regional (en este caso el esquema de Diderichsen y Halqvist también es útil para ubicar el nivel de política necesario y su alcance territorial). El análisis territorial en esta caso no se limita a una representación georeferenciada, si no a una representación de las dinámicas territoriales que son como representaciones d la complejidad de los procesos d exclusión / inclusión y que demarcan territorios alrededor de inequidades construidas socialmente, por esto la pertenencia los territorios sociales se configuran como marcadores de una complejidad de elementos definidores de los niveles de desarrollo humano, puesto que aclaran la historicidad de las relaciones sociales en la organización de los espacios sociales.

No olvidar que el observatorio social puede **al mismo tiempo evaluar los efectos de las políticas en la forma de equidades e inclusiones de las poblaciones, al tiempo en que observa y evalúa las políticas sociales en sus potencialidades** (análisis prospectivo) o efectos (análisis retrospectivos o contemporáneos) en términos de las dinámicas sociales de inclusión / exclusión y sus equidades / inequidades.

Finalmente, es importante plantear en esta primera discusión sobre los observatorios, **donde se ubican los mismos en relación a la institucionalidad del Estado y la participación activa de las comunidades**. Lo que parece necesario en la perspectiva de observatorios legitimados en sus productos, es que exista una profunda transparencia en sus procesos de trabajo – notadamente la colecta y análisis de la información – de modos que no quepa

duda sobre la calidad y orientación de sus trabajos, de ahí la importancia de hacer conocer los marcos conceptuales, el modelo de análisis y el modelo de datos, así como establecer rigurosidad científica en todos los pasos del trabajo. Al tiempo es necesario reconocer este espacio como un espacio paraestatal, donde el protagonismo de los agentes del estado es sumamente importante tanto como productores de informaciones y procesos, como interlocutores para una participación social que puede disfrutar de un espacio libre para un debate crítico alrededor de las evidencias que son producidas como insumos pelos observatorios. Asimismo el espacio del observatorio debe buscar una mayor simetría de poderes alrededor del acceso a las informaciones y su uso en la construcción de la agendas publicas, sendo pues un instrumento importante en el desarrollo de los ejercicios democráticos volcados hacia la justicia social.
