



INDICADORES, DERECHO INTERNACIONAL
Y EL SURGIMIENTO DE NUEVOS
ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA
EN GOBERNANZA GLOBAL*

*INDICATORS, INTERNATIONAL LAW
AND THE EMERGENCE OF NEW
POLITICAL PARTICIPATION SETTINGS
IN GLOBAL GOVERNANCE*

RENÉ URUEÑA**

Fecha de recepción:

Fecha de aceptación:

Disponible en línea: 30 de septiembre de 2014

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO CITE THIS ARTICLE

Urueña, René, *Indicadores, derecho internacional y el surgimiento de nuevos espacios de participación política en gobernanza global*, 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 543-584 (2014). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.il14-25.idis>

doi: 10.11144/Javeriana.il14-25.idis

* Los estudios incluidos en el presente número especial fueron posibles gracias al apoyo financiero del International Development Research Centre (IDRC), de Canadá, bajo el proyecto *Global Administrative Law: Improving Inter-institutional Connections in Global and National Regulatory Governance*.

** Profesor Asociado, director del área de derecho internacional, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes.
Contacto: rf.urueña21@uniandes.edu.co

RESUMEN

Este escrito estudia la conexión existente entre indicadores y derecho internacional. Para hacerlo, presenta varias formas en que estas dos tecnologías de gobierno se relacionan, a veces al complementarse, a veces en competencia. Más allá de la crítica a los indicadores como resultado de una agenda neoliberal o como implausibles simplificaciones de realidades complejas, este artículo sostiene que, en la medida en que su uso se expande, los indicadores se han convertido en verdaderos espacios políticos, en los que diferentes agendas políticas se enfrentan para lograr la expresión cuantitativa de sus valores, intereses e ideologías. Desde la perspectiva aquí propuesta, resaltar la dimensión política de los indicadores no es solo una forma de evidenciar su falta de objetividad, sino también es una forma de explorar la posibilidad de que el uso de indicadores abra nuevos espacios de contestación social —aun si estos surgen como una consecuencia imprevista por las instituciones que los formulan y los defienden.

Palabras clave: indicadores; gobernanza global; derecho internacional

ABSTRACT

This article explores the connection between indicators and international law. It maps the pathways of interaction between these two technologies of governance, sometimes complementing, sometimes in competition with each other. The text explores the challenges arising from the use of indicators in the context of global governance, and focuses on a specific challenge: Beyond the standard critique that frames indicators as the result of a neoliberal agenda, or implausible simplifications of complex realities, this article argues that, as their use increases, indicators have become veritable political spaces, in which different political agendas collide and strive to achieve the quantitative expression of values, interests and ideologies.

Keywords: *Indicators; global governance; international law*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- I. ¿POR QUÉ ESTUDIAR LOS INDICADORES?- II. INDICADORES Y DERECHO INTERNACIONAL.- III. PROMESAS Y RIESGOS EN EL USO DE INDICADORES.- A. *Objetividad e indicadores.*- B. *Indicadores, flexibilidad ideológica y estrategia política.*- CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El giro hacia el uso de indicadores y otros métodos cuantitativos de gobierno es uno de los cambios más importantes en el ejercicio del poder público que hemos vivido desde el inicio de este siglo. A pesar de ser una transformación que poco se ha notado y menos aún estudiado, el uso de indicadores se ha generalizado a tal punto que actualmente resulta difícil pensar en una estructura de gobierno o administración pública que *no use*, de una forma u otra, métodos cuantitativos de monitoreo y evaluación para alcanzar cumplir su cometido. Esto es particularmente cierto respecto a las instituciones internacionales; por ejemplo, organizaciones intergubernamentales, como el Banco Mundial o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹, y organizaciones no gubernamentales, como Transparencia Internacional² y Freedom House³, crean y usan indicadores continuamente. En derechos humanos, el uso generalizado de indicadores es hoy un lugar común⁴. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha dado también un agresivo giro hacia el uso de indicadores⁵ como también ocurre en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)⁶. Y en negocios, el Doing Business Index es una variable crucial al evaluar la posibilidad de inversión extranjera en un país. De similar forma, esta transformación comienza a verse también en estructuras estatales nacionales, como el US Millennium

1 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos*, en *Informe sobre desarrollo humano 2000*, 89-111 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, New York, 2000). Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf

2 <http://www.transparency.org>

3 <http://www.freedomhouse.org/>

4 Siobhán McInerney-Lankford & Hans-Otto Sano, *Human Rights Indicators in Development: An Introduction* (World Bank, Washington D.C., 2010).

5 United Nations Secretary General, *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*. UN Docs E/CN.3/2011/13 (December 1st, 2010). Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc11/2011-13-Indicators-E.pdf>, <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc11/2011-13-Indicators-S.pdf>

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. OEA/Ser.L/V/II.132. Doc. 14. 19 de julio de 2008. Disponible en: <http://cidh.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>

Challenge Account y algunas cortes nacionales, como la Corte Constitucional de Colombia, que ha usado indicadores en sus decisiones sobre el desplazamiento forzado y el sistema de salud, dos de sus más importantes decisiones recientes⁷. Como resulta claro, entonces, el uso de mecanismos cuantitativos de gobierno y administración pública es una realidad que está aquí para quedarse, la cual genera cambios en la forma en que se ejerce el poder global.

Este escrito estudia la conexión existente entre indicadores y derecho internacional. Para hacerlo, presenta varias formas en que estas dos tecnologías de gobierno se relacionan, a veces al complementarse, a veces en competencia. Así mismo, el texto explora los desafíos que surgen a partir del uso de indicadores en el contexto de la gobernanza global, y se enfoca en un desafío específico: en la medida en que su uso se expande, los indicadores se han convertido en verdaderos espacios políticos, en los que diferentes agendas políticas se enfrentan para lograr la expresión cuantitativa de sus valores, intereses e ideologías.

Así, más allá de la crítica que presenta a los indicadores como resultado de una agenda neoliberal o como implausibles simplificaciones de realidades complejas, este artículo sostiene que es importante investigar esta dimensión política del uso de métodos cuantitativos de gobernanza. Desde la perspectiva aquí propuesta, resaltar la dimensión política de los indicadores no es solo una forma de evidenciar su falta de objetividad, sino también una forma de explorar la posibilidad de que el uso de indicadores abra nuevos espacios de contestación social —incluso si estos surgen como una consecuencia imprevista por las instituciones que los formulan y los defienden.

7 René Uruña, *Internally Displaced Population in Colombia: A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 249-280 (Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry, eds., Oxford University Press, Oxford, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2282812

I. ¿POR QUÉ ESTUDIAR LOS INDICADORES?

Ahora bien, ¿qué es un indicador? Un indicador puede ser definido como un conjunto de rangos de datos ordenados, que pretende representar el pasado histórico o el desempeño proyectado de ciertas unidades de análisis (como países, instituciones u otros actores)⁸. Los indicadores se utilizan para representar realidades complejas por medio de datos simplificados y medición numérica, lo cual les permite a los encargados de tomar decisiones en el ámbito nacional e internacional evaluar las diferentes situaciones y justificar sus actuaciones. Aunque normalmente proporcionan datos cuantitativos, en algunos casos se basan en medidas cualitativas convertidas en información numérica. Así, el poder de los indicadores radica en su capacidad para presentarse como información objetiva y científica, aun si ciertas ideas políticas e ideológicas subyacen en su producción.

Los indicadores tienen varios efectos en el ejercicio del poder público, en especial para la legitimación en el desarrollo de las normas, los procesos de toma de decisiones y la producción de conocimiento. Pueden ser utilizados por instituciones para generar y asignar recursos, o influir en el comportamiento de otros actores: por ejemplo, el Banco Mundial utiliza continuamente indicadores para asignar recursos financieros, en particular el denominado Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)⁹. Por su parte, en Colombia, el Sistema General de Participaciones (SGP) usa indicadores de salud y educación, entre otros, para la importante tarea de asignar recursos entre municipios, según establece la Ley 715 de 2001.

Los indicadores también pueden ser utilizados para monitorear la actuación de un Estado en el ejercicio de sus funciones,

8 Kevin E. Davis, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry, *Indicators as a Technology of Global Governance*, 46 *Law and Society Review*, *New York University School of Law*, 1, 71-104 (2012). Disponible en: <http://www.nyudri.org/wp-content/uploads/2012/04/indicatorsasatechnologyofglobalgovernance.pdf>

9 Michael Riegner, *Measuring the Good Governance State: A Legal Reconstruction of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment'*, CPIA (Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, IRPA, Research Paper Global Administrative Law, GAL Series 6/2012, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2167373

o de un organismo de ese Estado. Los indicadores utilizados en este último escenario se conocen como “indicadores de gobernabilidad”¹⁰, los cuales establecen una amplia gama de estándares para medir el rendimiento de un determinado gobierno —por ejemplo, la estabilidad política y el control de la corrupción¹¹. Un ejemplo muy conocido es el *Rule of Law Index*, que busca medir numéricamente el nivel de estado de derecho existente en un país¹².

Adicionalmente, los indicadores como tecnología de gobernanza global permiten a las instituciones internacionales, públicas o privadas, monitorear el desempeño de los Estados en aspectos particulares. Esta función de monitoreo es con frecuencia muy efectiva. Un buen ejemplo son los indicadores de derechos humanos. Estos indicadores buscan medir la forma en que los Estados (o ciertas unidades en ellos) ejercen su poder en referencia a un criterio objetivo, que son los estándares del derecho internacional¹³. A menudo, los Estados se ven afectados por tales evaluaciones al ser señalados internacionalmente por su conducta o por sus políticas públicas; por ejemplo, en el caso colombiano, por ser el país “más peligroso para ser sindicalista”¹⁴. Por tal motivo, los Estados pueden terminar transformando o adaptando su política económica o social, con el fin de estar mejor clasificados.

10 Christiane Arndt & Charles Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators* (Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Paris, 2006).

11 Christiane Arndt, *The Politics of Governance Ratings*, 11 *International Public Management Journal*, 3, 275-297 (2008).

12 Mark David Agrast, Juan Carlos Botero, Alejandro Ponce, Joel Martínez & Christine S. Pratt, *World Justice Project, WJP - Rule of Law Index 2012-2013* (World Justice Project, WJP, Washington D.C., 2012). Disponible en: <http://worldjusticeproject.org/publication/rule-law-index-reports/rule-law-index-2012-2013-report>

13 AnnJanette Rosga & Margaret Satterthwaite, *The Trust in Indicators: Measuring Human Rights*, 27 *Berkeley Journal of International Law*, 2, 253-315 (2009). Disponible en: <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1369&context=bjil>

14 *Colombia, el país más peligroso para ser sindicalista*, *BBC Mundo*, 1 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/05/130430_colombia_sindicalismo_peligros_aw

II. INDICADORES Y DERECHO INTERNACIONAL

El uso de los indicadores reproduce, de cierta forma, la forma en que el derecho internacional produce sus efectos. Al igual que las normas jurídicas internacionales, los indicadores cristalizan una opción política o ideológica, y la expresan en un dispositivo de fácil acceso, con el objetivo de influenciar la conducta del destinatario del dispositivo (un Estado, por ejemplo, o cualquier “sujeto del derecho internacional”). Por supuesto, hay diferencias claves: los indicadores no tienen una forma jurídica, no representan normas “vinculantes” en derecho y su incumplimiento no genera efectos jurídicos, en sentido estricto. Pero esta diferencia solo pone a los indicadores en el mismo universo de normatividad informal que ya permea todos los niveles del sistema jurídico internacional. El *soft law* es parte central del derecho internacional¹⁵, y muchos otros mecanismos informales de regulación son también cruciales para entender la arquitectura jurídica internacional contemporánea¹⁶. En este sentido, el uso creciente de indicadores es solamente una fase ulterior —y particularmente interesante— del proceso de transformación de la forma jurídica internacional que ha caracterizado el derecho internacional en las últimas tres décadas¹⁷.

Los indicadores se relacionan con el derecho internacional, al menos, en tres formas.

15 Jan Klabbers, *The Redundancy of Soft Law*, 65 *Nordic Journal of International Law*, 2, 167-182, 167 (1996). Jan Klabbers, *The Undesirability of Soft Law*, 67 *Nordic Journal of International Law*, 4, 381-391, 381 (1998). Kenneth W. Abbott & Duncan Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, 54 *International Organization*, 03, 421-456 (2000). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1402966

16 Joost Pauwelyn, Ramses A. Wessel & Jan Wouters, *An Introduction to Informal International Lawmaking*, en *Informal International Lawmaking*, 13-34 (Joost Pauwelyn, Ramses Wessel & Jan Wouters, eds., Oxford University Press, Oxford, 2012).

17 Sobre la transformación de la forma jurídica internacional, China Miéville, *Between Equal Rights: A Marxist Theory of International Law, Chapter Four: Coercion and the Legal Form*, 117-153 (Koninklijke Brill NV, Leiden, Boston, 2005). Disponible en: <http://roundtable.kein.org/sites/newtable.kein.org/files/Between%20Equal%20Rights-Chine%20Mieville.pdf>. Una discusión del mismo problema con énfasis diferente al marxista puede ser leerse en Annelise Riles, *Global Designs: The Aesthetics of International Legal Practice*, en *Proceedings of the Annual Meeting*, 28-34 (American Society of International Law, ASIL, Washington D.C., 1999).

En primer lugar, los indicadores pueden ofrecer una alternativa a la creación de normas internacionales formales. Así, si el objetivo es influenciar la conducta de los Estados de una forma u otra, la alternativa puede ser entre iniciar el proceso de negociación y ratificación de un tratado u otro instrumento internacional (con todos los costos de transacción que tal proceso implica) o crear de manera unilateral un indicador que, si se vuelve suficientemente prestigioso, puede terminar teniendo una influencia sobre los Estados equivalente a la de un instrumento internacional formal. En este sentido, el indicador puede ser un *reemplazo* del derecho internacional formal.

Un buen ejemplo de esta dinámica, en la que los indicadores son un vehículo alternativo a los instrumentos internacionales, es el Corruption Perceptions Index (CPI), desarrollado por Transparencia Internacional desde 1995¹⁸. Desde un primer momento, la estrategia de Transparencia Internacional fue presionar por la adopción de una convención multilateral en contra de la corrupción: el resultado de este ejercicio fue la Convención de la OCED de 1997 sobre soborno a oficiales extranjeros (1997 Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), así como la Convención Interamericana contra la Corrupción, de 1996¹⁹. Esta estrategia se vio complementada con el desarrollo de un indicador de percepción de corrupción, que le permitió a Transparencia Internacional decir cuál país tiene una mayor percepción de corrupción y crear en la práctica un ranking de los países “más corruptos” y los “menos corruptos”. Este instrumento terminó

18 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies*, 4, 746-767 (2009). Transparency International, TI, *Corruption Perceptions Index*, CPI. Disponible en: <http://www.transparency.org/research/cpi/>

19 Kirsten Lundberg, *High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index* (John F. Kennedy School of Government, Harvard University, C-15-02-1658.0, 2002). Disponible en: <https://www.case.hks.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1658.0>. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, November 21, 1997. Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>. Organización de Estados Americanos, OEA, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, 29 de marzo de 1996. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>

siendo el producto más importante de Transparencia Internacional y tiene valiosos impactos: Christiane Arndt y Charles Oman reportan que el Corruption Perceptions Index (CPI) ha tenido un impacto directo en las políticas de países tan diversos como Camerún, Nueva Guinea y Bosnia Herzegovina. Corea, a su vez, prometió que mejoraría su posición en el ranking en cierto número de años²⁰.

El indicador CPI de Transparencia Internacional tiene aún más impacto (y es, por tanto, un reemplazo aún más eficiente del derecho internacional) cuando el índice está integrado en un proceso más amplio de gobernanza. En ese contexto, la ubicación en el ranking se convierte en un activo valioso, que los actores cuya conducta se busca influenciar necesitan para conseguir algo. Ese es el caso de los procesos de adhesión a la Unión Europea (UE), en los que el *good governance* de los Estados aspirantes a convertirse en miembros de la Unión juega un papel central. Los países de Europa del Este (en especial Bulgaria, Polonia, la República Checa, Rumania y los países bálticos) se tomaron muy en serio su puntuación en el Corruption Perceptions Index, pues vieron que una baja clasificación en el indicador podría comprometer sus aspiraciones de adhesión a la UE²¹. De igual forma, el indicador funciona de manera eficiente como reemplazo de normas formales en el contexto de la cooperación para el desarrollo económico. Por ejemplo, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID) ha utilizado puntuaciones del Corruption Perceptions Index para evaluar el compromiso del beneficiario de su cooperación con el buen gobierno y la transparencia²². Esta realidad ha sido reconocida por Transparencia Internacional, que ha señalado

20 Christiane Arndt & Charles Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, 48 (Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Paris, 2006).

21 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies*, 4, 746-767, 759 (2009).

22 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies*, 4, 746-767, 759 (2009).

que “algunos gobiernos han tratado de utilizar las puntuaciones de corrupción para determinar qué países reciben ayuda y cuáles no”. Transparencia desalienta esta práctica, ya que “los países que se perciben como muy corruptos no pueden ser excluidos. Más bien, necesitan ayuda para salir de la espiral de corrupción y la pobreza²³”. Aunque la posición de Transparencia Internacional parece razonable, el hecho mismo de que esté en posición de hacer esta declaración revela la enorme influencia del indicador y su crucial rol como vehículo para cristalizar y hacer cumplir ciertos valores o ideologías, como lo haría una norma jurídica internacional.

En segundo lugar, los indicadores funcionan como complementos del derecho internacional formal, en particular en relación con su cumplimiento. En un contexto (como el derecho internacional) en el que determinar cumplimiento o incumplimiento de normas es, a veces, una cargada discusión política, los indicadores se erigen como una herramienta para dar claridad a tal evaluación.

El derecho internacional de los derechos humanos es un claro ejemplo de este papel. De una parte, el derecho de los derechos humanos integra técnicas cuantitativas para poder *medir* el cumplimiento de sus mandatos. Como es sabido, parte del desafío con la gobernanza por medio de los derechos humanos es que no basta con simplemente consignar derechos en un tratado: se necesita saber (o al menos poder calcular) el nivel de cumplimiento de los derechos reconocidos en la ley. Esto es especialmente cierto de los derechos económicos y sociales. Después de todo, las instancias individuales de violaciones de derechos civiles y políticos parecen ser más fáciles de percibir directamente, sin necesidad de herramientas cuantitativas de análisis. Sin embargo, el análisis del agregado de violaciones individuales y el estado de cumplimiento de los derechos económicos y sociales sí requiere herramientas cuantitativas de medición. Así, este giro presenta

23 Transparency International, *CPI: Frequently asked questions* (2009). Disponible en: http://www.transparency.org/files/content/tool/2009_CPI_FAQs_EN.pdf

cierta sensibilidad realista en la que, al igual que en el realismo estadounidense de la primera mitad del siglo XX, los operadores jurídicos se interesan en otras disciplinas que permiten entender mejor el “derecho en acción”. Como puede verse, el giro hacia los indicadores de derechos humanos representa la realización del viejo sueño realista de contar con mecanismos estadísticos que ayudasen al juez a tomar decisiones²⁴.

En este marco, surgen numerosos indicadores de cumplimiento de derechos humanos, que constituyen la proporción más amplia de herramientas cuantitativas con las que contamos en la actualidad, y que son usados de manera sistemática por instituciones internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura recomendó que Honduras elaborase indicadores desglosados para vigilar incidentes de violencia entre reclusos²⁵. Así mismo, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer felicitó a la República Democrática Popular Lao por aumentar la proporción de mujeres en su Asamblea Nacional²⁶, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales instó al Reino Unido a reducir las desigualdades en salud en un 10% antes de 2010, en términos de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer²⁷ y el Co-

24 Karl N. Llewellyn, *Some Realism about Realism - Responding to Dean Pound*, 44 *Harvard Law Review*, 8, 1222-1264, 1222 (1930-1931).

25 Comité contra la Tortura, Organización de Naciones Unidas, Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención, CAT/C/HND/CO/1, párr. 17, 23 de junio de 2009. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/cobs/CAT.C.HND.CO.1_sp.pdf. Citado por Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*, 30 (Organización de Naciones Unidas, ONU, Nueva York, Ginebra, 2012). Disponible en: http://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf

26 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, Organización de Naciones Unidas, Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, Sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 38, A/60/38, párr. 85, 10-28 de enero de 2005, 5-22 de julio de 2005. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/477/00/PDF/N0547700.pdf?OpenElement>. Citado por Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*, 30 (Organización de Naciones Unidas, ONU, Nueva York, Ginebra, 2012). Disponible en: http://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf

27 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Organización de Naciones Unidas, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los territorios dependientes de la Corona y los territorios dependientes de ultramar, E/C.12/GBR/CO/5, párr. 32, 12 de junio

mité de Derechos Humanos recomendó a la República Checa adoptar indicadores para determinar si se han alcanzado los objetivos de no-discriminación²⁸. En todos estos casos, los indicadores sirven para determinar si un Estado está cumpliendo —o no— los estándares exigidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

De manera aún más directa, la adopción de indicadores puede implicar, *en sí misma*, el cumplimiento o incumplimiento de normas internacionales. Así, por ejemplo, el Artículo 19 del Protocolo Adicional de San Salvador de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁹ ordena a los Estados Partes que informen sobre los avances hacia el cumplimiento del Protocolo, obligación que se cumple por medio de indicadores. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó en el año 2000 su Observación General No. 14 sobre el Derecho a la Salud en el que sugirió que un Estado Parte que carece de indicadores para medir el avance podría, por este hecho en sí mismo, estar en violación del Pacto³⁰.

Finalmente, el uso de indicadores por parte de la comunidad de derechos humanos hace que tales derechos puedan ser integrados más fácilmente en otros métodos de gobernanza y

de 2009. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/GBR/CO/5&Lang=En. Citado por Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*, 30 (Organización de Naciones Unidas, ONU, Nueva York, Ginebra, 2012). Disponible en: http://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf

28 Human Rights Committee, United Nations, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, Czech Republic, CCPR/C/CZE/CO/2, par. 16, Geneva, 9 to 27 July 2007. Disponible en: http://www.univie.ac.at/bimtor/dateien/czechrep_ccpr_2007_concob.pdf. Citado por Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*, 30 (Organización de Naciones Unidas, ONU, Nueva York, Ginebra, 2012). Disponible en: http://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf

29 Organización de Estados Americanos, OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador, artículo 19, San Salvador, 17 de noviembre de 1988. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

30 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR, General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health (Twenty-second session, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), reprinted in *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6, 85 (May 12, 2003). Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/403f2a344.html>

administración pública. En efecto, el proyecto de gobernanza desarrollado por medio de los derechos humanos es solamente uno de diversos proyectos similares que son implementados en un mismo momento en nuestra región. Ya en los años noventa, vimos la agenda neoliberal del desarrollo económico, en competencia (y a veces en colaboración) con la agenda de gobernanza por medio de los derechos humanos en América Latina³¹. Hoy, la agenda de la gobernanza de los derechos humanos compite y coopera con otras agendas de desarrollo económico en la región, de carácter más intervencionista y dirigista³². Sea cual sea el método paralelo, el uso de indicadores de los derechos humanos facilita que esa agenda paralela los considere. Así, por ejemplo, los indicadores de derechos humanos facilitan que el Banco Mundial considere los derechos humanos en sus proyectos de financiación³³.

Esta última variable nos lleva a la tercera forma en que los indicadores se relacionan con el derecho internacional. Los indicadores sirven como lenguaje común en la interacción entre regímenes especializados del derecho internacional —los indicadores son uno de los elementos que contribuyen a la desfragmentación del derecho internacional—. El punto de partida de esta función de los indicadores es considerar que muchos de los debates que tienen lugar estos días en la estructura del sistema jurídico internacional pueden ser entendidos como problemas derivados de la interacción entre regímenes especializados³⁴.

31 Yves Dezalay & Bryant G. Garth, *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States* (The Chicago series in Law and Society, University of Chicago Press, Chicago, 2002). En Colombia, César Rodríguez-Garavito, *Towards a Sociology of the Global Rule of Law Field: Neoliberalism, Neoconstitutionalism, and the Contest Over Judicial Reform in Latin America*, en *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization*, 155-181 (Yves Dezalay & Bryant G. Garth, eds., Routledge, New York, 2011).

32 David M. Trubek, Diogo Coutinho & Mario Schapiro, *Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions* (University of Wisconsin Legal Studies Research Paper, 1207/2012, 1-31, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144939

33 Siobhán McInerney-Lankford & Hans-Otto Sano, *Human Rights Indicators in Development: An Introduction* (World Bank, Washington D.C., 2010).

34 Martti Koskenniemi & Päivi Leino, *Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties*, 15 *Leiden Journal of International Law*, *LJIL*, 3, 553-579 (2002). Disponible en: <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/Fragmentation%20of%20International%20>

Los resultados y la efectividad de las medidas contra el cambio climático, la protección de la inversión y de la intervención humanitaria —todos estos problemas implican la interacción de diferentes regímenes jurídicos (nacionales, internacionales o transnacionales)— dependerán no solo de sus propias características “internas” (es decir, intrarrégimen), sino también de la forma en que interactúan unos con otros³⁵.

En este contexto, los indicadores funcionan como un puente entre regímenes especializados. En un mundo en el que cada régimen parece derivar su legitimidad de las comunidades cerradas de los expertos³⁶, los indicadores funcionan como un lenguaje común para la comunicación entre regímenes. Con su pretensión de neutralidad técnica, su presentación de la información bien organizada y de fácil comprensión, y su terminología transnacional, los indicadores ayudan a las comunidades epistémicas que están detrás de los regímenes especializados a comunicarse entre sí, e ir fuera de su propia área de experticia.

Un ejemplo claro de esta dinámica es la interacción entre la comunidad de expertos de derechos humanos, de una parte, y la comunidad de expertos en desarrollo económico. El mejor lugar para ver el importante papel de los indicadores es en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que representan el punto cúspide en la integración entre derechos humanos y desarrollo. Si bien en los objetivos especiales no se incluye en su totalidad el marco normativo internacional de los derechos humanos, este sí hace parte del marco conceptual de la Declaración del Milenio³⁷. El PNUD estableció en su *Informe sobre desarrollo humano*

Law%20postmodern%20anxieties.pdf. Martti Koskenniemi, *Hegemonic Regimes*, en *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*, 305-323 (Margaret Young, ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2012). René Uruña, *No Citizens Here: Global Subjects and Participation in International Law* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2012).

35 Gunther Teubner & Peter Korth, *Two Kind of Legal Pluralism: Collision of Transnational in the Double Fragmentation of the World Society*, en *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*, 23-54 (Margaret Young, ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1416041

36 David Kennedy, *Challenging Expert Rule: the Politics of Global Governance*, 27 *Sydney Law Review*, 1, 1-24, 5 (2005). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/faculty/dkennedy/publications/JuliusStone.pdf>

37 Philip Alston, *Ships Passing in the Night: the Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, 27 *Human Rights*

2003. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, en 2003, que los Objetivos del Milenio, el desarrollo humano y los derechos humanos comparten la misma motivación³⁸. Adicionalmente, según el mismo informe, cada uno de los objetivos puede ser conectado con alguno de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos³⁹.

Los Objetivos del Milenio han sido adoptados por todas las agencias de cooperación internacional, incluyendo el Banco Mundial, que desde 2003 dedica todo un capítulo de su reporte *World Development Indicators* al progreso en cada uno de los objetivos⁴⁰. Este proceso implica un importante logro para aquellos que promueven una aproximación al desarrollo económico basada en los derechos humanos, toda vez que el Banco Mundial ha sido tradicionalmente reticente a integrar el discurso de los derechos humanos en su trabajo —en particular, debido a un gran número de barreras institucionales y culturales dentro de la organización que han impedido la integración entre desarrollo y derechos humanos⁴¹. Los indicadores han jugado un papel central en este conflicto en el Banco Mundial⁴²: los mecanismos

Quarterly, 3, 755-829 (2005). Disponible en: <http://internationalhumanrightslaw.net/wp-content/uploads/2012/01/Alston-ships-passing.pdf>

38 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, 28 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, New York, 2003). Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2003>

39 El reporte menciona específicamente los siguientes derechos en la Declaración Universal de Derechos Humanos: derecho a la seguridad social (art. 22), derecho al ocio (art. 24), derecho a la salud y al bienestar (art. 25) y el derecho a la educación (art. 26). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, 28 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, New York, 2003). Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2003>

40 World Bank, Oxford University Press, OUP, *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World, Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, 232 (The International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank, Washington D.C., 2003). Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5985>

41 Mac Darrow, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, 197-201 (Hart Publishing, Oxford, United Kingdom, Portland, Oregon, 2003).

42 Galit A. Sarfaty, *Measuring Justice: Internal Conflict over the World Bank's Empirical Approach to Human Rights*, en *Mirrors of Justice*, 131-148 (Kamari Maxine Clarke & Mark Goodale,

típicos de las ciencias económicas, como los objetivos cuantitativos y los indicadores, han jugado un rol muy importante en permitir la integración de estas dos disciplinas que históricamente estaban aisladas.

La nueva tendencia hacia los objetivos cuantificables en el desarrollo ha producido una mayor demanda por el uso de mecanismos de medición como los indicadores. En especial mediante la creación de los Objetivos del Milenio, que incluyen fines más complejos y comprensivos, ha sido necesario crear indicadores compuestos más completos. Por eso, para medir los ocho Objetivos del Milenio, la Organización de Naciones Unidas tuvo que crear un Grupo Especial sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (the Inter-Agency and Expert Group, IAEG, on MDG Indicators), el cual produjo más de 60 indicadores para poder capturar la complejidad de cada objetivo⁴³. Como reconoce Malcolm Langford, algunos de los objetivos incorporan la necesidad de medir la calidad de los servicios (como en la salud), mientras otros se enfocan solamente en el acceso a ellos (como la educación y el agua)⁴⁴.

Finalmente, el derecho internacional puede buscar regular el uso de indicadores. El uso de indicadores es, en últimas, un ejercicio público de autoridad global y, en tal sentido, puede ser sujeto a control jurídico. Así, de la misma forma en que el ejercicio del poder político por parte de una organización internacional debe ser sujeto a normas jurídicas, el ejercicio de tal poder por medio de mecanismos cuantitativos de gobernanza puede ser sujeto a normas jurídicas.

eds., Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2009). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1534908

43 United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2011*, 66 (United Nations, New York, 2011). Disponible en: [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31339%20\(E\)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31339%20(E)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf)

44 Malcolm Langford, *The Art of the Impossible: Measurement Choices and the Post-2015 Development Agenda*, 5 (Background Paper, OHCHR/UNDP Expert Consultation for Governance and Human Rights: Criteria and Measurement Proposals for a Post-2015 Development Agenda, Cornell University, New York, November 13-14, 2012). Disponible en: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/776langford.pdf>

Esta última forma de interacción entre indicadores y derecho internacional ha sido analizada desde dos perspectivas diferentes: de una parte, el proyecto de Derecho Administrativo Global ve los indicadores como parte del giro regulatorio de la gobernanza global y, por tanto, formula la posibilidad de que sean regulados como cualquier otro ejercicio de administración internacional, principalmente mediante normas procedimentales de transparencia, participación y *accountability*, que permitan controlar la forma en que los indicadores son creados y aplicados⁴⁵. Por su parte, el proyecto de Autoridad Pública Internacional (International Public Authority Project) ve el uso de indicadores, y en general el uso de información, como un ejercicio del tipo de autoridad pública que le da identidad al proyecto. En consecuencia, sugieren que la gobernanza por información sea sujeta a principios de derecho público, que terminarían erigiéndose en un verdadero derecho global de la información⁴⁶. Por ese medio, los posibles abusos en la utilización de indicadores como tecnología de gobierno y administración pública podrían limitarse, de la misma forma en que el derecho público podría servir para limitar los abusos en el ejercicio de cualquier otro tipo de poder público.

A pesar de sus méritos, estas dos lecturas obvian que la conexión entre derecho e indicadores no se limita a la posibilidad de regulación. Los indicadores no representan un ejercicio de autoridad “pura” que pueda ser después controlada por el derecho. Por el contrario, la autoridad de los indicadores está constituida en gran parte por el derecho: es el derecho internacional el que crea y da autoridad a las organizaciones internacionales que fomentan el uso de numerosos indicadores (como Naciones Unidas); es el derecho internacional el que establece los derechos

45 Sabino Cassese & Lorenzo Casini, *Public Regulation of Global Indicators*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 465-474 (Kevin E. Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury, Sally Engle Merry, eds., Oxford University Press, Oxford, 2012).

46 Armin von Bogdandy & Matthias Goldmann, *Taming and Framing Indicators: A Legal Reconstruction of the OECD's Programme for International Student Assessment, PISA*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 52-85 (Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry, eds., Oxford University Press, Oxford, 2012).

que son medidos por los indicadores (como los indicadores de derechos humanos); es el derecho internacional el que establece las protecciones a los inversionistas que son después medidas por indicadores como *Doing Business*, del cual hablaremos más adelante. El derecho constituye la autoridad de los indicadores y, a veces, busca regularla. En este sentido, es falaz pensar que, de un lado, están los mecanismos “técnicos” de gobierno y, de otra parte, los mecanismos “jurídicos”. La realidad es que ambas tecnologías se co-constituyen y complementan de numerosas formas, lo cual presenta nuevos y numerosos desafíos, que son analizados en la siguiente sección.

III. PROMESAS Y RIESGOS EN EL USO DE INDICADORES

Los indicadores son importantes en un mundo globalizado, porque minimizan la carga del procesamiento de la información para la toma de decisiones. Reducen el tiempo y el costo en que tendrían que incurrir las instituciones de gobierno y administración pública para adquirir el conocimiento necesario para hacerles frente a todos los problemas globales actuales. Esto hace que el uso de indicadores sea muy atractivo tanto para los actores nacionales, como para los internacionales. En últimas, la promesa del uso de indicadores por parte de instituciones con poder público está en su objetividad, en su potencial universalidad y en su portabilidad.

A. Objetividad e indicadores

Una de las promesas claves en el uso de indicadores es el hecho de que estos toman una realidad compleja, usualmente sujeta a numerosas interpretaciones políticas e ideológicas (por ejemplo, el estado de derecho o la corrupción en un país) y la convierten en una serie de variables que son verificadas por medio de técnicas estadísticas. En últimas, los indicadores pretenden evitar las percepciones subjetivas de una realidad compleja (¿en qué país es más fácil hacer negocios, Perú o Colombia?), y presentan

unos hechos en contraste: en 2013, Colombia ocupó el lugar 43 en el *Doing Business Index* y el puesto de Perú en ese mismo indicador fue el 42; por tanto, la “realidad” es que es más fácil hacer negocios en Perú que en Colombia.

Esta promesa de objetividad, a su vez, permite que la toma de decisiones basadas en los indicadores se convierta en un proceso basado en evidencia (esta es la idea de que “las cifras no mienten”) y proyecte la imagen de no ser un proceso “político”, sino “técnico”; esto es, en un proceso basado no en razones ideológicas y electorales, sino en evidencia recopilada con una metodología racionalmente establecida, cuyos resultados pueden ser reproducidos independientemente. De esta forma, el uso de indicadores integra al ejercicio del poder público la confianza del que contrata al experto (al biólogo, al ingeniero) para que le explique la realidad “como es” —sin distorsiones, ni manipulaciones—.

La promesa de objetividad, tanto en su dimensión de evitar la subjetividad en la interpretación de realidad social, como en su dimensión de permitir un proceso “técnico” de toma de decisiones, es uno de los principales atractivos del uso de indicadores. Por tal motivo, tal promesa ha sido criticada. En esta sección de este artículo y en la siguiente, nos concentraremos en los desafíos y oportunidades que derivan de la pretensión de neutralidad de los indicadores. Posteriormente, discutiremos el carácter “técnico” del proceso de toma de decisiones basadas en indicadores.

El punto de partida para discutir la supuesta objetividad de los métodos cuantitativos es la reflexión sobre los límites en la creación de conocimiento objetivo —uno de los temas clásicos en la filosofía de la ciencia, en particular en los estudios sociales del conocimiento científico. El debate se centra en la importancia del contexto social para la producción de verdades científicas. Mientras que es usual creer que una afirmación es “objetivamente” cierta en sentido científico si esta coincide con la realidad (por ejemplo, es cierto que existe la fuerza de gravedad, porque es verificable que la Tierra atrae objetos hacia sí), varios auto-

res han sugerido que esta no es la única variable en juego en la creación de verdades científicas. El contexto social en el que se desenvuelven los científicos y las estructuras de generación de conocimiento son también importantes y deben ser considerados. Así, desde esta perspectiva, la verdad científica es lo que el consenso sociocientífico señala en un momento dado —el cual puede, por supuesto, estar equivocado o sesgado, o verse influenciado por factores políticos, económicos y sociales más allá de la ciencia “objetiva”⁴⁷.

Si la creación de conocimiento científico objetivo es controversial en general, lo es más aún en el contexto específico de los indicadores. En efecto, la “realidad” de las cifras contenidas en los indicadores está también sujeta a un contexto sociopolítico que explica su creación y su uso, el cual debe ser considerado, y que hace de los indicadores una expresión más del debate

47 En esta línea, es clásico el trabajo de Thomas S. Kuhn respecto a las revoluciones científicas, según el cual el avance de la ciencia no se explica como un movimiento lineal, sino como una serie de paradigmas sociales que se suceden y generan el marco cognitivo para postular lo que es científicamente cierto en un momento dado. Thomas S. Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas* (Fondo de Cultura Económica, FCE, México D.F., 2006).

Trabajos posteriores en el marco de la teoría del actor-red y de la teoría de coproducción en los estudios de ciencia y tecnología han elaborado esta idea básica, desarrollándola en diferentes direcciones. Respecto a la teoría del actor-red, Bruno Latour, *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red* (Gabriel Zadunaisky, trad., Manantial, Buenos Aires, 2008). Sobre la coproducción en estudios de ciencia y tecnología, Sheila Jasanoff, *Momentos constitucionales en el gobierno de la ciencia y la tecnología*, en *Ciencia, tecnología y democracia: reflexiones en torno a la apropiación social del conocimiento*, 17-32 (Tania Pérez-Bustos & Marcela Lozano-Borda, eds., Universidad EAFIT, Medellín, 2011). Disponible en: <http://www.eafit.edu.co/investigacion/Documents/ciencia-tecnologia-democracia.pdf>. También Sheila Jasanoff, *The Idiom of Co-production*, en *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*, 1-12 (Sheila Jasanoff, ed., Routledge, London, New York, 2004).

Una variable clave en esta dinámica de la creación del conocimiento es la división entre el Norte y el Sur Global: los contextos sociales en los que se genera el conocimiento aceptado tienden a estar en el Norte, mientras que las epistemologías de Sur son vistas como irracionales o míticas. Este hecho ha llevado a que se formule la agenda para desarrollar las epistemologías del Sur; por ejemplo, Boaventura de Sousa Santos, *A Discourse on the Sciences*, en *Cognitive Justice in a Global World: Prudent Knowledges for a Decent Life*, 9-47 (Boaventura de Sousa Santos, ed., Lexington Books, Lanham, Maryland, 2007). Disponible en: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/a_discourse_on_the_sciences-Review.PDF. También Boaventura de Sousa Santos, *Another Knowledge is Possible: beyond Northern Epistemologies* (Verso, London, New York, 2007). Disponible en: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/livros/another-knowledge-is-possible-beyond-northern-epistemologies.php>. Para una crítica de esta aproximación, Paul Artin Boghossian, *Fear of Knowledge: against Relativism and Constructivism* (Clarendon Press, Oxford University Press, New York, Oxford, 2006).

político en el que están inmersos y del que, se supone, escapan por ser “objetivos”.

Es importante notar que el argumento aquí no es que las cifras están “amañadas”; por ejemplo, que un Gobierno está manipulando la oficina nacional de estadísticas para que reporte una menor tasa de violencia, desempleo o inflación, como en su momento se acusó al gobierno del presidente Álvaro Uribe de hacerlo en Colombia⁴⁸, o al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en Argentina⁴⁹. El argumento es que la producción y el uso de indicadores, en sí mismos (e, incluso, si no son manipulados) son el resultado de un contexto sociopolítico que no es “objetivo”.

En términos generales, el énfasis en la cuantificación en la administración pública está íntimamente ligado con el surgimiento del Consenso de Washington, en el que la privatización, la reducción del tamaño del Estado y el giro hacia la profesionalización de la burocracia hicieron necesario desarrollar herramientas cuantitativas para monitorear agentes delegados. Así, el giro hacia los indicadores y la cuantificación está, en general, íntimamente ligado a la ideología neoliberal que acompañó al Consenso de Washington, a las prescripciones institucionales y jurídicas que lo acompañaron⁵⁰, y son una tecnología de propia del surgimiento de la gobernabilidad neoliberal que, con base en el trabajo de Michel Foucault, se ha estudiado con ahínco en la primera década del siglo XXI⁵¹.

48 César Paredes, *¿Gobierno pretende manipular las cifras del Dane para mostrar puntos a su favor?*, *Semana*, 11 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.semana.com/on-line/articulo/gobierno-pretende-manipular-cifras-del-dane-para-mostrar-puntos-su-favor/88171-3>

49 Francisco Peregil, *Dimite el responsable de manipular las cifras de la inflación en Argentina*, *El País*, 20 de noviembre de 2013. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/20/actualidad/1384906407_586506.html

50 Tor Krever, *Quantifying Law: Legal Indicator Projects and the Reproduction of Neoliberal Common Sense*, 34 *Third World Quarterly*, 1, 131-150 (2013). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2196988

51 Tore Fougner, *Neoliberal Governance of States: The Role of Competitiveness Indexing and Country Benchmarking*, 37 *Millennium - Journal of International Studies*, 2, 303-326 (2008). Para una lectura de los indicadores como un punto centralizado de observación, similar al panóptico en Michel Foucault: Nicholas Gane, *The Governmentalities of Neoliberalism: Panopticism, Post-Panopticism and Beyond*, 60 *Sociological Review*, 4, 611-634 (2012).

La influencia ideológica no está presente solamente en el uso generalizado de tecnologías cuantitativas. Adicionalmente, cada indicador en sí mismo refleja un sesgo ideológico que debe ser tenido en cuenta. El *Doing Business Index* (DB), al que nos referimos anteriormente, es un buen ejemplo de los sesgos ideológicos que pueden verse cristalizado en un indicador, y de sus implicaciones políticas. DB es un producto de la Corporación Financiera Internacional (International Finance Corporation, IFC), que forma parte del Grupo del Banco Mundial y busca medir el costo para las empresas de la regulación nacional de los negocios —por ejemplo, el trámite que se necesita para abrir una nueva empresa, o la dificultad en hacer que un contrato sea ejecutado por un juez. Actualmente, el indicador mide a 185 países de todo el mundo⁵².

El primer informe de DB se publicó en 2004⁵³ y fue un fiel reflejo de la visión de la relación entre regulación y desarrollo económico que primó durante el Consenso de Washington. El Consenso provocó un nuevo “sentido común” en términos de desarrollo económico, que favorecía la liberalización y se basaba en soluciones de mercado⁵⁴. Para este sentido común, hay una conexión entre el desarrollo económico y los obstáculos que enfrentan los empresarios al establecer sus negocios. El economista peruano Hernando de Soto se hizo famoso en su momento, al argumentar que la burocracia y la tramitología en el Sur Global llevan a la informalidad y que la falta de títulos

52 World Bank, International Finance Corporation, IFC, *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises* (World Bank Group, Washington D.C., 2013). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>

53 World Bank, International Finance Corporation, IFC, Oxford University Press, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation* (World Bank, Oxford University Press, Washington D.C., 2004). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>

54 Sobre la transformación del Consenso de una política económica en una plataforma de desarrollo para América Latina, John Williamson, *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*, en *Development Challenges in the 1990s: Leading Policymakers Speak from Experience*, 33-53 (Tim Besley & N. Roberto Zaghera, eds., World Bank Publications, Oxford University Press, Washington D.C., New York, 2005). Disponible en: <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>

jurídicos y de contratos ejecutables conduce al subdesarrollo⁵⁵. Para De Soto, como para todos los que defendían el sentido común del desarrollo neoliberal en ese entonces, “las instituciones importan”, por lo que el desarrollo podría lograrse mediante reformas (jurídicas) institucionales.

El *Doing Business Index* fue, en gran medida, el producto de estas ideas y basó su metodología en la premisa de que “los países pobres tienden a regular en mayor proporción la actividad empresarial”⁵⁶ y que “la existencia de más regulación está generalmente asociada con más ineficiencia de las instituciones públicas, demoras más prolongadas y mayores costos [...] así como con más personas desempleadas, corrupción, menos productividad e inversión, pero no necesariamente una mejor calidad de los bienes públicos o privados”⁵⁷. Así, en este primer momento del indicador, la clave para el desarrollo era la desregulación y los países que alcanzaran más desregulación, mejores puntajes tendrían en el *Index*.

DB resultó ser un éxito y ganó gran notoriedad política, lo cual a su vez atrajo importantes críticos. Un ejemplo es la controversia generada en torno al índice de DB sobre la regulación del mercado laboral, conocido como *Employing Workers*⁵⁸. Este indicador fue ampliamente criticado por una campaña concertada de representantes de los trabajadores (por iniciativa de la Confederación Sindical Internacional, International Trade Union Confederation, ITUC/CSI), junto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y varios académicos. Según los críticos,

55 Hernando de Soto, *The Other Path: the Invisible Revolution in the Third World* (Harper & Row Publishers, New York, 1989).

56 World Bank, International Finance Corporation, IFC, Oxford University Press, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, viii (World Bank, Oxford University Press, Washington D.C., 2004). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>

57 World Bank, International Finance Corporation, IFC, Oxford University Press, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, xiv (World Bank, Oxford University Press, Washington D.C., 2004). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>

58 Como evidencia del impacto de la política de *Employing Workers*, y como resumen de sus principales críticas, Sangheon Lee, Deirdre McCann & Nina Torm, *The World Bank's 'Employing Workers' Index: Findings and Critiques – A Review of Recent Evidence*, 147 *International Labour Review*, 4, 416-432 (2008).

los países que cuentan con legislación laboral menos protectora de los trabajadores obtienen mejores resultados en el índice, lo cual vulnera los convenios de la OIT y alienta la desregulación del mercado laboral⁵⁹. Tal situación es especialmente grave si el índice es utilizado como una guía para determinar los préstamos de instituciones financieras internacionales a países pobres⁶⁰.

A medida que la controversia sobre DB aumentó, el Banco Mundial adoptó algunos cambios en el indicador en el *Informe de 2010* (publicado en 2009)⁶¹, mediante la convocatoria de un “Grupo Consultivo de Trabajadores”⁶² y en última instancia, suspendió el uso del componente sobre trabajadores en su informe DB de 2013. Así mismo, el Banco solicitó una evaluación independiente de todo *Doing Business* (y no solo del componente de trabajadores), la cual fue publicada en 2008⁶³. El informe de esa evaluación trata en detalle varios de los retos en la metodología utilizada por DB; sin embargo, el punto central del reporte es bastante claro: la metodología del Banco en *Doing Business* presupone que menos regulación es mejor que una mayor regulación, en cada caso, siempre. Esta premisa, concluye el informe, ignora el hecho de que cierta regulación puede ser apropiada; es decir, “DB mide los costos, pero no los beneficios de la regulación”⁶⁴.

59 Comentarios de José Manuel Salazar, director ejecutivo, Employment Sector, ILO at the launch of the 2009 *Doing Business Report* in Geneva, September 22, 2008. Citado en Peter Bakvis, *The World Bank's Doing Business Report: A Last Fling for the Washington Consensus?*, 15 *Transfer: European Review of Labour and Research*, 3-4, 419-438, 432 (2009).

60 Janine Berg & Sandrine Cazes, *The Doing Business Indicators: Measurement Issues and Political Implications*, vol. 6 (International Labour Organization, ILO, Geneva, 2007). Disponible en: http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113905/lang--en/index.htm

61 World Bank, International Finance Corporation, IFC, Palgrave MacMillan, *Doing Business 2010: Reforming through Difficult Times* (World Bank, Palgrave MacMillan, Washington D.C., 2009). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB10-FullReport.pdf>

62 World Bank Group, wbg, Doing Business Employing Workers Consultative Group, *Final Report*. April 25, 2011. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Miscellaneous/Final-EWI-CG-report-2011.pdf>

63 World Bank Independent Evaluation Group, *Doing Business: An Independent Evaluation/Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators* (World Bank Group, Washington D.C., 2008). Disponible en: http://www.dbrpanel.org/sites/dbrpanel/files/db_evaluation.pdf

64 World Bank Independent Evaluation Group, *Doing Business: An Independent Evaluation/Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators*, xvii (World Bank Group, Washington D.C., 2008). Disponible en: <http://www.dbrpanel.org/sites/dbrpanel/files/>

La evaluación independiente provocó un cambio en la retórica que rodea el *Doing Business Index*. Para 2013, el Banco Mundial y la IFC estaban hablando de “regulación inteligente”: “las economías que logran una mejor calificación en DB no son aquellas que carecen de una regulación, sino en las cuales los gobiernos han logrado crear reglas que facilitan la interacción en el mercado sin que innecesariamente obstaculicen el desarrollo del sector privado. En esencia, *Doing Business* se trata de adoptar regulaciones empresariales inteligentes y no necesariamente hacer menos regulaciones”⁶⁵. Esto no quiere decir que la actual metodología de DB haya realmente cambiado en el sentido sugerido por esta declaración⁶⁶; sin embargo, este cambio sí demuestra que DB está tratando de responder a un nuevo sentido común: el desarrollo económico, en el cual opiniones como las de Soto no se dan por sentadas, y en el que no es necesariamente cierto que menos regulación es siempre mejor.

B. Indicadores, flexibilidad ideológica y estrategia política

La evaluación independiente de DB es un ejemplo de cómo los indicadores son flexibles y pueden continuar teniendo influencia, aun cuando el sentido común estrictamente neoliberal que originalmente reflejaron ha cambiado. Esta es una importante lección para entender el papel de los indicadores en el ejercicio de poder público: la tecnología cuantitativa, de cuna claramen-

db_evaluation.pdf

65 World Bank, International Finance Corporation, IFC, *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, 16 (World Bank Group, Washington D.C., 2013). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>

66 Desde la evaluación independiente, la metodología no ha sido revisada para sugerir que las premisas básicas que rodean al índice (menos regulación es mejor) han cambiado. Sin embargo, ajustes marginales han sido aplicados a los siguientes componentes: (a) “Employing Workers”, discutido anteriormente, en 2010 y 2011, (b) obteniendo un crédito y manejando licencias de construcción, en 2012; y (c) pagando impuestos, en 2012 y 2013 (Fuentes: World Bank - IFC, *Doing Business 2010: Regulating Through Difficult Times*, 78 (Washington D.C.: World Bank and Palgrave MacMillan, 2009). World Bank - IFC, *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, 110 (Washington D.C.: World Bank and IFC, 2010). World Bank - IFC, *Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World*, 42 (Washington D.C.: World Bank and IFC, 2011). World Bank - IFC, *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, 108).

te neoliberal, puede ser adoptada por otras agendas (como el activismo de derechos humanos), que difieren de la ideología que originó el uso de indicadores. A pesar de que el uso de indicadores tiene sin duda un origen neoliberal, estos pueden convertirse en vehículos políticos relativamente autónomos que reflejan diferentes agendas políticas.

Esta ductilidad ideológica implica, a su vez, que los indicadores pueden también ser utilizados para expresar estratégicamente variadas agendas. Así, es posible usar los indicadores para darle identidad propia a cierto tema, y llamar la atención sobre él — para crear, si se quiere, un “hecho político”—. Esta estrategia es especialmente útil cuando el problema del que se trata no es, a primera vista, de importancia evidente para la mayoría de la población. El ejemplo de *Doing Business* es claro en ese sentido, en que se le dio una identidad clara al tema de la “facilidad de hacer negocios”. De igual forma, los indicadores del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre trata de personas buscan darle una identidad específica al problema⁶⁷, y logran así mismo crear noticias cada año, cada vez que son publicados, lo que mantiene el tema relativamente fresco en el ciclo de noticias⁶⁸. En Colombia, los indicadores de desplazamiento forzado recopilados por el Consejo Noruego de Refugiados (Norwegian Refugee Council, NRC)⁶⁹ le dan una identidad específica al tema (no es solamente un problema político o de pobreza, sino una verdadera tragedia humanitaria internacional) y adicionalmente mantienen el tema en las noticias⁷⁰.

67 Frank Laczko & Marco A. Gramegna, *Developing Better Indicators of Human Trafficking*, 10 *Brown Journal of World Affairs*, 1, 179-194, 179 (2003). Disponible en: http://www.childtrafficking.org/pdf/user/iom_developing_better_indicators_of_human_trafficking.pdf

68 David Moll, *U.S. Gives Thailand and Malaysia Lowest Grade on Human Trafficking*, *The New York Times*, June 20, 2014. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2014/06/21/world/asia/us-gives-thailand-and-malaysia-lowest-grade-on-human-trafficking.html>

69 Consejo Noruego de Refugiados, Norwegian Refugee Council, NRC, *Global Overview 2014: People Internally Displaced by Conflict and Violence*. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>, <http://www.nrc.org.co/index.php/24-nrc-internacional/69-informe-global-de-desplazamiento-forzado>

70 Agencia EFE, *En 2013 hubo 156.918 nuevos casos de desplazamiento forzado en Colombia*, *El Espectador*, 14 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/2013-hubo-156918-nuevos-casos-de-desplazamiento-forzado-articulo-492222>

Los trabajos de Marcela Abadía y Lina María Céspedes-Báez, ambos incluidos en esta edición especial, presentan evidencia de la forma en que los indicadores pueden ser usados para avanzar estratégicamente hacia ciertos objetivos políticos. Ambos artículos exploran el papel desempeñado por Sisma Mujer⁷¹, una organización no gubernamental activa en Colombia, en el proceso de construcción de indicadores de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano. La creación de indicadores fue una de las piedras angulares del sistema desarrollado por la Corte Constitucional para el seguimiento de su sentencia T-025/04⁷². Al ordenar la elaboración de indicadores, la Corte Constitucional creó un espacio deliberativo que no existía previamente, en el cual jugadores sofisticados buscaron inscribir en esta nueva herramienta cuantitativa su visión del conflicto armado y de lo que es *justo* en términos de *impunidad y reparaciones*.

La interpretación de Abadía es que la estrategia de Sisma Mujer implicó la adopción, mediante mecanismos numéricos, de una visión particular respecto a la forma en que el Estado debe enfrentar la violencia sexual en el marco del conflicto armado. Según esta visión, el problema de la violencia sexual es esencialmente penal. En consecuencia, el control del problema podrá ser verificado solo cuando el conflicto sea asumido por la jurisdicción penal y el número de procesos penales aumente —este es el número que Sisma buscó inscribir en el diseño de los indicadores estudiados—. Pero esta aproximación puede ser simplista, nos explica Abadía, ya que su énfasis en la criminalización corre el riesgo de obviar la compleja dinámica social y económica que rodea la violencia sexual. En este contexto, no sería necesariamente cierto que a mayores procesos penales, menor impunidad. Sin embargo, esta es precisamente la visión que se inscribió en los indicadores desarrollados por orden de

71 <http://www.sismamujer.org/>

72 Corte Constitucional, Sentencia T-025/04, 22 de enero de 2004. Magistrado ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>, anexos disponibles en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Anexos.php>

la Corte Constitucional. De esta forma, una particular visión de la violencia sexual y la impunidad (cuyas limitaciones son mostradas por Abadía), termina siendo adoptada en el instrumento cuantitativo que genera una lectura “objetiva” del conflicto armado.

Lina Céspedes interpreta el mismo proceso como un ejemplo de *governance feminism* —esto es, la creciente influencia de feministas e ideas feministas en el poder jurídico e institucional dominante—. Para Céspedes, el proceso de creación de indicadores de violencia sexual generó una verdadera esfera pública deliberativa, en la que Sisma Mujer logró participar de manera activa, sugiriendo alternativas en el proceso de construcción de indicadores. En esta esfera pública, la intervención de Sisma Mujer fue inspirada por visiones totalizantes del feminismo, cercana a la lectura de Catharine MacKinnon⁷³, en la que la dominación masculina sobre el sujeto feminizado (mujer u hombre) es primordialmente sexual, y aparece en toda relación social y política de manera similar, por lo general al margen de la raza o clase social del sujeto feminizado. Esta es una visión específica de la sociedad, que fue impulsada mediante el debate de indicadores en Colombia. Así, Céspedes presenta una rica narrativa de la organización y sus líderes, mostrando cómo la intervención en el debate de indicadores permitió a Sisma, con su visión específica del feminismo y la violencia, pasar de ser voz “contrapública” en el debate sobre violencia sexual a ser un referente central en el mismo —un verdadero ejemplo de *governance feminism*—. Desde la perspectiva de los activistas, los indicadores se presentaron entonces como una plataforma para avanzar en ciertos objetivos claros, respecto a los cuales las estrategias fueron similares a aquellas utilizadas para lograr cambios mediante normas jurídicas nacionales o internacionales. A pesar de su forma cuantitativa, los indicadores se convirtieron en un espacio más de activismo, en el que, según reporta

73 Catharine A. MacKinnon, *Toward a Feminist Theory of State* (Harvard University Press, Cambridge, London, 1991).

Céspedes, Sisma Mujer desarrolló una intervención estratégica que facilitó en parte la integración de Sisma Mujer y su visión al aparato institucional dominante de *regulación* de la violencia sexual en Colombia.

Como puede verse, el uso generalizado de indicadores no implica solamente una nueva técnica de gobernanza. Su uso implica también importantes redistribuciones de poder que merecen ser estudiadas. El giro a los métodos cuantitativos de gobernanza puede reducir los espacios de influencia disponibles para aquellos que tienen menos conocimientos técnicos en los países en desarrollo⁷⁴. En efecto, la gobernanza basada en la información puede dar poder a las élites locales y transnacionales, puesto que estas poseen los conocimientos técnicos para desarrollar (y manipular) las herramientas cuantitativas de toma de decisiones.

Por su parte, la confianza en los indicadores puede generar distorsiones a la hora de difundir intereses y valores sociales, ya que puede favorecer ciertos temas que son fácilmente medibles, sobre otros temas que son de difícil medición, pero son cruciales para los países en desarrollo. Los indicadores también pueden transformar en datos cualitativos (por ejemplo, el Estado de Derecho⁷⁵) temas que son de difícil medición, lo que simplifica los problemas que los países en desarrollo tienen que abarcar en toda su complejidad y no solamente como listas de chequeo de buenas prácticas que tienen forma pero carecen de sustancia.

Sin embargo, los indicadores pueden también pueden ser una plataforma para solucionar problemas, y darles voz a los que no son oídos: por medio de datos cuantitativos ciertos temas ganan visibilidad y se ven forzados a entrar en la agenda política principal. Las personas y los grupos que son radicalmente

74 Christiane Arndt, *The Politics of Governance Ratings*, 11 *International Public Management Journal*, 3, 275-297 (2008).

75 Juan Carlos Botero, Alejandro Ponce & Christine Pratt, *The Rule of Law Measurement Revolution: Complementarity between Official Statistics, Qualitative Assessments, and Quantitative Indicators of the Rule of Law*, en *Innovations in Rule of Law*, 8-11 (Juan Carlos Botero, Ronald Janse, Sam Muller & Christine Pratt, eds., The Hague Institute for the Internationalisation of Law, HiiL & The World Justice Project, wJP, The Hague, Washington D.C., 2012). Disponible en: [http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/HiiL_WJP_compilation_full_version\(1\).pdf](http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/HiiL_WJP_compilation_full_version(1).pdf)

excluidos en una sociedad pueden encontrar una manera de hacerse oír, para asegurar un lugar en los sistemas cuantitativos de gobernanza y lograr ser parte de las estadísticas nacionales. Como ejemplo, uno de los logros más importantes del movimiento que lucha por los derechos de los tres (3) millones de desplazados internos en Colombia, fue obtener hacer parte de la estadística como “desplazados internos por la violencia” y no como “pobres urbanos”⁷⁶. En el caso del desplazamiento forzado en Colombia, el activismo basado en indicadores trajo consigo no solo subsidios y mayor bienestar para los desplazados, sino también (y quizás de manera más importante) la conciencia de que una tragedia humanitaria está teniendo lugar ante los ojos de una élite urbana que no siempre la reconoce.

76 René Urueña, *Internally Displaced Population in Colombia: A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 249-280 (Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry, eds., Oxford University Press, Oxford, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2282812

CONCLUSIONES

Los indicadores se relacionan de manera diversa, y siempre cambiante, con el derecho internacional. De manera particularmente interesante, los indicadores crean espacios políticos en los que diferentes grupos buscan tener incidencia mediante métodos cuantitativos de gobernanza. Esta dinámica plantea un desafío para el estudio de las nuevas formas de gobernanza global: mientras que está claro que los indicadores tienen un origen neoliberal, la realidad es que su uso ha desbordado ya este origen. La dinámica política que genera el uso de indicadores va mucho más allá de la simplificación de realidades complejas. Por el contrario, su uso crea nuevas plataformas de activismo y movilización social. De la misma forma en que el *soft law* y otras formas de regulación informal se convirtieron en uno de los vehículos del activismo en los años noventa, los indicadores parecen ser una de las nuevas plataformas de movilización en el momento que vivimos. Por supuesto, estas plataformas generan riesgos: son tecnocráticas y pueden llegar a ser elitistas. No obstante los numerosos riesgos que hay, la realidad es que estos procesos políticos, expresados en lenguaje cuantitativo, están aquí para quedarse. El objetivo de los estudios incluidos en este volumen es comenzar a entenderlos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Agrast, Mark David; Botero, Juan Carlos; Ponce, Alejandro; Martínez, Joel & Pratt, Christine S., *World Justice Project- Rule of Law Index 2012-2013* (World Justice Project, Washington D.C., 2012). Disponible en: <http://worldjusticeproject.org/publication/rule-law-index-reports/rule-law-index-2012-2013-report>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación* (Organización de Naciones Unidas, ONU, Nueva York, Ginebra, 2012). Disponible en: http://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf
- Arndt, Christiane & Oman, Charles, *Uses and Abuses of Governance Indicators* (Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Paris, 2006).
- Berg, Janine & Cazes, Sandrine, *The Doing Business Indicators: Measurement Issues and Political Implications*, vol. 6 (International Labour Organization, ILO, Geneva, 2007). Disponible en: http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113905/lang--en/index.htm
- Boghossian, Paul Artin, *Fear of Knowledge: against Relativism and Constructivism* (Clarendon Press, Oxford University Press, New York, Oxford, 2006).
- Darrow, Mac, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law* (Hart Publishing, Oxford, United Kingdom, Portland, Oregon, 2003).
- Dezalay, Yves & Garth, Bryant G., *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States* (The Chicago series in Law and Society, University of Chicago Press, Chicago, 2002).
- Kuhn, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas* (Fondo de Cultura Económica, FCE, México D.F., 2006).
- Latour, Bruno, *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red* (Gabriel Zadunaisky, trad., Manantial, Buenos Aires, 2008).
- MacKinnon, Catharine A., *Toward a Feminist Theory of State* (Harvard University Press, Cambridge, London, 1991).
- McInerney-Lankford, Siobhán & Sano, Hans-Otto, *Human Rights Indicators in Development: An Introduction* (World Bank, Washington D.C., 2010).
- Miéville, China, *Between Equal Rights: A Marxist Theory of International Law* (Koninklijke Brill NV, Leiden, Boston, 2005). Disponible en: <http://roundtable.kein.org/sites/newtable.kein.org/files/Between%20Equal%20Rights-Chine%20Mieville.pdf>
- Santos, Boaventura de Sousa, *A Discourse on the Sciences*, en *Cognitive Justice in a Global World: Prudent Knowledges for a Decent Life*, 9-47 (Boaventura de

- Sousa Santos, ed., Lexington Books, Lanham, Maryland, 2007). Disponible en: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/a_discourse_on_the_sciences-Review.PDF
- Santos, Boaventura de Sousa, *Another Knowledge is Possible: beyond Northern Epistemologies* (Verso, London, New York, 2007). Disponible en: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/livros/another-knowledge-is-possible-beyond-northern-epistemologies.php>
- Soto, Hernando de, *The Other Path: the Invisible Revolution in the Third World* (Harper & Row Publishers, New York, 1989).
- Urueña, René, *No Citizens Here: Global Subjects and Participation in International Law* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2012).

Contribución en obras colectivas

- Bogdandy, Armin von & Goldmann, Matthias, *Taming and Framing Indicators: A Legal Reconstruction of the OECD's Programme for International Student Assessment, PISA*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 52-85 (Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry, eds., Oxford University Press, Oxford, 2012).
- Botero, Juan Carlos; Ponce, Alejandro & Pratt, Christine, *The Rule of Law Measurement Revolution: Complementarity between Official Statistics, Qualitative Assessments, and Quantitative Indicators of the Rule of Law*, en *Innovations in Rule of Law*, 8-11 (Juan Carlos Botero, Ronald Janse, Sam Muller & Christine Pratt, eds., The Hague Institute for the Internationalisation of Law, HIIL & The World Justice Project, WJP, The Hague, Washington D.C., 2012). Disponible en: [http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/HiiL_WJP_compilation_full_version\(1\).pdf](http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/HiiL_WJP_compilation_full_version(1).pdf)
- Cassese, Sabino & Casini, Lorenzo, *Public Regulation of Global Indicators*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 465-474 (Kevin E. Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury, Sally Engle Merry, eds., Oxford University Press, Oxford, 2012).
- Jasanoff, Sheila, *Momentos constitucionales en el gobierno de la ciencia y la tecnología*, en *Ciencia, tecnología y democracia: reflexiones en torno a la apropiación social del conocimiento*, 17-32 (Tania Pérez-Bustos & Marcela Lozano-Borda, eds., Universidad EAFIT, Medellín, 2011). Disponible en: <http://www.eafit.edu.co/investigacion/Documents/ciencia-tecnologia-democracia.pdf>
- Jasanoff, Sheila, *The Idiom of Co-production*, en *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*, 1-12 (Sheila Jasanoff, ed., Routledge, London, New York, 2004).
- Koskenniemi, Martti, *Hegemonic Regimes*, en *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*, 305-323 (Margaret Young, ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2012).
- Pauwelyn, Joost; Wessel, Ramses A. & Wouters, Jan, *An Introduction to Informal International Lawmaking*, en *Informal International Lawmaking*, 13-34 (Joost

- Pauwelyn, Ramses Wessel & Jan Wouters, eds., Oxford University Press, Oxford, 2012).
- Riles, Annelise, *Global Designs: The Aesthetics of International Legal Practice*, en *Proceedings of the Annual Meeting*, 28-34 (American Society of International Law, ASIL, Washington D.C., 1999).
- Rodríguez-Garavito, César, *Towards a Sociology of the Global Rule of Law Field: Neoliberalism, Neoconstitutionalism, and the Contest Over Judicial Reform in Latin America*, en *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization*, 155-181 (Yves Dezalay & Bryant G. Garth, eds., Routledge, New York, 2011).
- Sarfaty, Galit A., *Measuring Justice: Internal Conflict over the World Bank's Empirical Approach to Human Rights*, en *Mirrors of Justice*, 131-148 (Kamari Maxine Clarke & Mark Goodale, eds., Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2009). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1534908
- Teubner, Gunther & Korth, Peter, *Two Kind of Legal Pluralism: Collision of Transnational in the Double Fragmentation of the World Society*, en *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*, 23-54 (Margaret Young, ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1416041
- Urueña, René, *Internally Displaced Population in Colombia: A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 249-280 (Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry, eds., Oxford University Press, Oxford, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2282812
- Williamson, John, *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*, en *Development Challenges in the 1990s: Leading Policymakers Speak from Experience*, 33-53 (Tim Besley & N. Roberto Zaghera, eds., World Bank Publications, Oxford University Press, Washington D.C., New York, 2005). Disponible en: <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>

Revistas

- Abbott, Kenneth W. & Snidal, Duncan, *Hard and Soft Law in International Governance*, 54 *International Organization*, 03, 421-456 (2000). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1402966
- Alston, Philip, *Ships Passing in the Night: the Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, 27 *Human Rights Quarterly*, 3, 755-829 (2005). Disponible en: <http://internationalhumanrightslaw.net/wp-content/uploads/2012/01/Alston-ships-passing.pdf>
- Andersson, Staffan & Heywood, Paul M., *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies*, 4, 746-767 (2009).

- Arndt, Christiane, *The Politics of Governance Ratings*, 11 *International Public Management Journal*, 3, 275-297 (2008).
- Bakvis, Peter, *The World Bank's Doing Business Report: A Last Fling for the Washington Consensus?*, 15 *Transfer: European Review of Labour and Research*, 3-4, 419-38 (2009).
- Davis, Kevin E.; Kingsbury, Benedict & Merry, Sally Engle, *Indicators as a Technology of Global Governance*, 46 *Law and Society Review, New York University School of Law*, 1, 71-104 (2012). Disponible en: <http://www.nyudri.org/wp-content/uploads/2012/04/indicatorsasatechnologyofglobalgovernance.pdf>
- Fougner, Tore, *Neoliberal Governance of States: The Role of Competitiveness Indexing and Country Benchmarking*, 37 *Millennium - Journal of International Studies*, 2, 303-326 (2008).
- Gane, Nicholas, *The Governmentalities of Neoliberalism: Panopticism, Post-Panopticism and Beyond*, 60 *Sociological Review*, 4, 611-634 (2012).
- Kennedy, David, *Challenging Expert Rule: the Politics of Global Governance*, 27 *Sydney Law Review*, 1, 1-24 (2005). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/faculty/dkennedy/publications/JuliusStone.pdf>
- Klabbers, Jan, *The Redundancy of Soft Law*, 65 *Nordic Journal of International Law*, 2, 167-182 (1996).
- Klabbers, Jan, *The Undesirability of Soft Law*, 67 *Nordic Journal of International Law*, 4, 381-391 (1998).
- Koskenniemi, Martti & Leino, Päivi, *Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties*, 15 *Leiden Journal of International Law, LJIL*, 3, 553-579 (2002). Disponible en: <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/Fragmentation%20of%20International%20Law%20postmodern%20anxieties.pdf>
- Krever, Tor, *Quantifying Law: Legal Indicator Projects and the Reproduction of Neoliberal Common Sense*, 34 *Third World Quarterly*, 1, 131-150 (2013). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2196988
- Laczko, Frank & Gramegna, Marco A., *Developing Better Indicators of Human Trafficking*, 10 *Brown Journal of World Affairs*, 1, 179-194 (2003). Disponible en: http://www.childtrafficking.org/pdf/user/iom_developing_better_indicators_of_human_trafficking.pdf
- Lee, Sangheon; McCann, Deirdre & Torm, Nina, *The World Bank's 'Employing Workers' Index: Findings and Critiques – A Review of Recent Evidence*, 147 *International Labour Review*, 4, 416-432 (2008).
- Llewellyn, Karl N., *Some Realism about Realism - Responding to Dean Pound*, 44 *Harvard Law Review*, 8, 1222-1264 (1930-1931).
- Rosga, AnnJanette & Satterthwaie, Margaret, *The Trust in Indicators: Measuring Human Rights*, 27 *Berkeley Journal of International Law*, 2, 253-315 (2009). Disponible en: <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1369&context=bjil>

Working papers

- Lundberg, Kirsten, *High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index* (John F. Kennedy School of Government, Harvard University, C-15-02-1658.0, 2002). Disponible en: <https://www.case.hks.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1658.0>
- Riegner, Michael, *Measuring the Good Governance State: A Legal Reconstruction of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment'*, CPIA (Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, IRPA, Research Paper Global Administrative Law, GAL Series 6/2012, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2167373
- Trubek, David M.; Coutinho, Diogo & Schapiro, Mario, *Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions* (University of Wisconsin Legal Studies Research Paper, 1207/2012, 1-31, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144939

Tratados internacionales

- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR, General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health (Twenty-second session, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), reprinted in *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6, 85 (May 12, 2003). Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/403f2a344.html>
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, November 21, 1997. Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>
- Organización de Estados Americanos, OEA, Convención Interamericana contra la Corrupción, 29 de marzo de 1996. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>
- Organización de Estados Americanos, OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, CIDH, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- Organización de Estados Americanos, OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador, San Salvador, 17 de noviembre de 1988. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Normatividad colombiana

Colombia, Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. 44.654 *Diario Oficial*, 21 de diciembre de 2001. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc_ant/ley_0715_2001.htm

Jurisprudencia colombiana

Corte Constitucional, Sentencia T-025/04, 22 de enero de 2004. Magistrado ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>, anexos disponibles en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Anexos.php>

Indicadores

Consejo Noruego de Refugiados, Norwegian Refugee Council, NRC, *Global Overview 2014: People Internally Displaced by Conflict and Violence*. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>, <http://www.nrc.org.co/index.php/24-nrc-internacional/69-informe-global-de-desplazamiento-forzado>

Transparency International, TI, *Corruption Perceptions Index*, CPI. Disponible en: <http://www.transparency.org/research/cpi/>

World Bank Independent Evaluation Group, *Doing Business: An Independent Evaluation/Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators* (World Bank Group, Washington D.C., 2008). Disponible en: http://www.dbrpanel.org/sites/dbrpanel/files/db_evaluation.pdf

World Bank, International Finance Corporation, IFC, Oxford University Press, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation* (World Bank, Oxford University Press, Washington D.C., 2004). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>

World Bank, International Finance Corporation, IFC, Palgrave MacMillan, *Doing Business 2010: Reforming through Difficult Times* (World Bank, Palgrave MacMillan, Washington D.C., 2009). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB10-FullReport.pdf>

World Bank, International Finance Corporation, IFC, *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs* (World Bank, International Finance Corporation, IFC, Washington D.C., 2010). <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2011/>, <http://www.doingbusiness.org/~>

media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf

World Bank, International Finance Corporation, IFC, *Doing Business 2012: Doing Business in a more Transparent World* (World Bank, International Finance Corporation, IFC, Washington D.C., 2011). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport>

World Bank, International Finance Corporation, IFC, *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises* (World Bank Group, Washington D.C., 2013). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>

Medios de comunicación, prensa

Agencia EFE, *En 2013 hubo 156.918 nuevos casos de desplazamiento forzado en Colombia*, *El Espectador*, 14 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/2013-hubo-156918-nuevos-casos-de-desplazamiento-forzado-articulo-492222>

Colombia, el país más peligroso para ser sindicalista, *BBC Mundo*, 1 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/05/130430_colombia_sindicalismo_peligros_aw

Moll, David, *U.S. Gives Thailand and Malaysia Lowest Grade on Human Trafficking*, *The New York Times*, June 20, 2014. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2014/06/21/world/asia/us-gives-thailand-and-malaysia-lowest-grade-on-human-trafficking.html>

Paredes, César, *¿Gobierno pretende manipular las cifras del Dane para mostrar puntos a su favor?*, *Semana*, 11 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.semana.com/on-line/articulo/gobierno-pretende-manipular-cifras-del-dane-para-mostrar-puntos-su-favor/88171-3>

Peregil, Francisco, *Dimite el responsable de manipular las cifras de la inflación en Argentina*, *El País*, 20 de noviembre de 2013. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/20/actualidad/1384906407_586506.html

Documentos, informes, reportes

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. OEA/Ser.L/V/II.132. Doc. 14. 19 de julio de 2008. Disponible en: <http://cidh.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, Organización de Naciones Unidas, Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, Sexagésimo período de sesiones,

- Suplemento No. 38, A/60/38, párr. 85, 10-28 de enero de 2005, 5-22 de julio de 2005. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/477/00/PDF/N0547700.pdf?OpenElement>
- Comité contra la Tortura, Organización de Naciones Unidas, Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención, CAT/C/HND/CO/1, 23 de junio de 2009. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/cobs/CAT.C.HND.CO.1_sp.pdf
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Organización de Naciones Unidas, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los territorios dependientes de la Corona y los territorios dependientes de ultramar, E/C.12/GBR/CO/5, 12 de junio de 2009. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/GBR/CO/5&Lang=En
- Human Rights Committee, United Nations, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, Czech Republic, CCPR/C/CZE/CO/2, Geneva, 9 to 27 July 2007. Disponible en: http://www.univie.ac.at/bimtor/dateien/czechrep_ccpr_2007_concob.pdf
- Langford, Malcolm, *The Art of the Impossible: Measurement Choices and the Post-2015 Development Agenda*, 5 (Background Paper, OHCHR/UNDP Expert Consultation for Governance and Human Rights: Criteria and Measurement Proposals for a Post-2015 Development Agenda, Cornell University, New York, November 13-14, 2012. Disponible en: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/776langford.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos*, en *Informe sobre desarrollo humano 2000*, 89-111 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, New York, 2000). Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza* (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, New York, 2003). Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2003>
- Transparency International, *CPI: Frequently asked questions* (2009). Disponible en: http://www.transparency.org/files/content/tool/2009_CPI_FAQs_EN.pdf
- United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2011* (United Nations, New York, 2011). Disponible en: [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31339%20\(E\)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31339%20(E)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf)
- United Nations Secretary General, *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*. UN Docs E/CN.3/2011/13 (December 1st, 2010). Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc11/2011-13-Indicators-E.pdf>, <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc11/2011-13-Indicators-S.pdf>
- World Bank Group, WBG, Doing Business Employing Workers Consultative Group,

Final Report. April 25, 2011. Disponible en: [http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Miscellaneous/Final-EWI-CG-report-2011.pdf](http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Miscellaneous/Final-EWI-CG-report-2011.pdf), www.doingbusiness.org/data/~.../Final-EWICG-April-2011.doc

World Bank, Oxford University Press, OUP, *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World, Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life* (The International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank, Washington D.C., 2003). Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5985>

Sitios web

<http://www.freedomhouse.org/>

<http://www.sismamujer.org/>

<http://www.transparency.org>

