



INDICADORES COMO FORMA DE RESISTENCIA LAS MADRES COMUNITARIAS EN COLOMBIA COMO EJEMPLO DEL USO DE INDICADORES EN EL SUR GLOBAL COMO UNA TÉCNICA DE DOMINACIÓN CONTRAHEGEMÓNICA*

INDICATORS AS A FORM OF RESISTANCE COLOMBIAN COMMUNITY MOTHERS: AN EXAMPLE OF THE GLOBAL SOUTH'S USE OF INDICATORS AS A COUNTER-HEGEMONIC GLOBAL DOMINANCE TECHNIQUE

LINA BUCHELY**

*Fecha de recepción: 8 de mayo de 2014
Fecha de aceptación: 30 de junio de 2014
Disponible en línea: 30 de septiembre de 2014*

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO CITE THIS ARTICLE

Buchely, Lina, *Indicadores como forma de resistencia. Las madres comunitarias en Colombia como ejemplo del uso de indicadores en el sur global como una técnica de dominación contrahegemónica*, 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 267-310 (2014). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.ill4-25.icfr>

doi: 10.11144/Javeriana.ill4-25.icfr

* Texto original en inglés bajo el título *Indicators as a Form of Resistance. Colombian Community Mothers: An Example of the Global South's Use of Indicators as a Counter-Hegemonic Global Dominance Technique*, publicado en 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Traducción de Carolina López-Tobar. Revisión de Sergio Vásquez. Este estudio fue posible gracias al apoyo financiero del International Development Centre (IDRC) de Canadá, en el marco del proyecto *Global Administrative Law: Improving Inter-institutional Connections in Global and National Regulatory Governance*. Financiación No. 106812-001.

** Politóloga y abogada, Universidad de los Andes. Magíster en Derecho, Universidad de los Andes y LLM, Universidad de Wisconsin-Madison. Doctora en Derecho, Universidad de los Andes. Profesora asistente, Universidad ICESI, Cali-Colombia. Coordinadora del Grupo de Estudios de Género de la misma Universidad.
Contacto: lfbuchely@icesi.edu.co

RESUMEN

Al paso que los textos críticos tradicionales afirman que los indicadores son una nueva forma de dominación del sur por el norte, las personas en el sur no experimentan estos indicadores como tales. En cierta forma, algunos movimientos sociales han usado el discurso que rodea a los indicadores para obtener capital monetario y simbólico. Este artículo analiza estos indicadores como una forma de resistencia, que desestabiliza la crítica tradicional del discurso. El caso de las Madres Comunitarias desarrollado entre junio de 2012 y febrero de 2013, muestra que los burócratas de la calle usan los indicadores como un mecanismo de empoderamiento. Las Madres Comunitarias muestran una agencia no documentada que desarrolla la agenda feminista de ayudar a las mujeres, contrario a la agenda gubernamental que promueve la asistencia a los niños y las políticas de programas de infancia temprana. En este sentido, el trabajo de campo llevado a cabo muestra a las madres y a los hijos como actores en conflicto. A pesar, los indicadores de política social ocultan este conflicto que reproduce la imagen normativa que vincula ideológicamente a las madres con sus hijos. El resultado de esta investigación revela por consiguiente, que el sur global juega un papel inesperado en las dinámicas de poder inherentes al indicador. Presenta una versión muy diferente de la historia de la gobernanza local respecto de aquella que presenta una dominación unidireccional y estructural ofrecida por el neocolonialismo en la que el sur siempre pierde.

Palabras clave: indicadores; proyecto feminista de cuentas; madres comunitarias

ABSTRACT

Whereas mainstream critical literature affirms that indicators are a new global form of North-South domination, people in the global South do not experience these indicators as such. In some ways, some social movements have used the discourse surrounding indicators to obtain monetary and symbolic capital. This article analyzes these indicators as a form of resistance, destabilizing traditional criticism of the discourse. The Community Mothers case study, developed between June 2012 and February 2013, shows how street-level bureaucrats use the indicators as an empowerment mechanism. The Community Mothers display an undocumented agency that develops a feminist agenda of helping fellow women, contrary to the government agenda that promotes childcare and the early childhood program policies. In this sense, the fieldwork undertaken portrays mothers and children as conflicting actors. Despite this, the social policy indicators hide this conflict reproducing the normative image that ideologically links mothers with their children. The results of this research project reveal, therefore, that the global south plays an unexpected role in the power dynamics inherent to the indicator. It presents a very different version of the history of global governance to the one that portrays unidirectional and structural domination offered by neocolonialism, in which the south always loses.

Keywords: indicators; feminist accounting project; community mothers

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- I. MARCO TEÓRICO.- A. *La minoría instrumentalizada en el argumento de Sommer.*- B. *¿Indicadores como resistencia? La tercera ola de indicadores en la literatura.*- II. LA EXPERIENCIA DIARIA DE LOS INDICADORES: ESPACIO LOCAL, VIDA GLOBAL.- A. *La llegada del proyecto feminista de cuentas: un enfoque para analizar la regulación del trabajo doméstico en Colombia.*- B. *Colombia después de la Ley de Economía del Cuidado.*- C. *El discurso de las madres comunitarias en el argumento de Doris Sommer.*- III. MALAS MADRES: LAS MADRES Y SUS HIJOS EN LOS INDICADORES DE POLÍTICA SOCIAL.- CONCLUSIÓN.- BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

*¡Somos un estado fallido!*¹ En 2010, estuve involucrada con un proyecto de investigación acerca de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en Colombia. Un día, mientras esperaba para entrevistar a un director de una ONG, escuché a algunos miembros de su personal celebrar por que Colombia había ingresado al Fragile States Index². Celebraban, pues el hecho de que Colombia apareciera en el indicador le garantizaba a la ONG la posibilidad de continuar buscando financiación internacional³.

Esta celebración encierra la historia que quiero contar sobre los indicadores y su uso como una nueva clase de dominación global. Es una historia de acción poco conocida en el tercer mundo, en una era de hegemonía de los indicadores, aun cuando los indicadores tienen más poder en la vida cotidiana del ciudadano medio del tercer mundo de lo que podemos imaginar. En muchos sentidos, este poder pasa por alto el enfoque crítico, lo que arroja indicadores como simplificaciones neoliberales⁴ e inverosímiles. Este trabajo cuenta la historia de cómo en lo local, los actores del tercer mundo pueden potenciarse con la dinámica de los indicadores.

La literatura principal y más ampliamente difundida sobre indicadores consiste principalmente en la crítica de una nueva forma de dominación. Esta dominación es unidireccional en su efecto del norte global hacia el sur global que, en vez de ser inesperado, resulta estar estrechamente relacionado con el neoliberalismo e implica una nueva forma de gobierno⁵. Por otra parte, los indicadores suelen estar vinculados con las institu-

1 Lina Buchely, Bitácora de campo, 23 de marzo de 2010 (2013).

2 Fragile States Index: <http://ffp.statesindex.org/>

3 Lina Buchely, *The NGOisation Dilemma: International Cooperation, Grassroots Relations and Government Action from an Accountability Perspective: A Case Study of Colombian Migration NGOs and the National System of Migration*, 31 *Buffalo Public Interest Law Journal*, 63-117 (2013). Versión previa disponible en: http://works.bepress.com/lina_buchely/2/

4 Kevin E. Davis, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry, *Indicators as a Technology of Global Governance*, 46 *Law and Society Review*, 1, 71-104 (2012).

5 Sally Engle Merry, *Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance*, 52 *Current Anthropology*, Supplement 3, S83-S95 (2011). Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/full/10.1086/657241>

ciones financieras multilaterales que reproducen mecanismos cuantitativos de la gobernanza como una imposición desde el norte hacia el sur⁶.

Como académica del sur, me parece que esta crítica producida en el norte y por el norte, acerca de las personas del sur, es un poco tediosa. Este nuevo estructuralismo de la gobernanza es tedioso de la misma manera en que el estructuralismo paranoico lo es⁷, toda vez que asume al sujeto de la dominación como paralizado, alienado o, en ciertos casos, estúpido.

Por tanto, en lugar de adoptar una visión paranoica, propongo un “cambio” de la perspectiva del norte para analizar el escenario de dominación creado por los indicadores. Voy a utilizar otra teoría del norte para hablar de dominación, una teoría alternativa que tiene qué ver con los relatos, el psicoanálisis, la retórica, los silencios y la resistencia de minoría en lugar de la siempre predecible dominación del norte. Voy a mirar entonces, el libro de Doris Sommer, *Proceed with Caution (Proceder con cautela)*⁸, el cual explora una nueva forma para analizar las relaciones norte-minoritarias, y utilizaré este análisis para proponer una perspectiva alternativa para enfrentar el fenómeno de los indicadores.

En ese marco, el estudio de caso de las madres comunitarias en Colombia me permite mostrar cómo sucede esto en un espacio concreto. Mi pregunta de investigación está encaminada a examinar si podemos asumir esa burocracia callejera, de la misma forma que las madres comunitarias pueden “resistir” la dominación hegemónica de los indicadores cuando despliegan un comportamiento estratégico dentro de estas herramientas cuantitativas. En el caso de estudio, las madres comunitarias utilizan indicadores y obtienen beneficios mediante el uso de

6 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

7 Duncan Kennedy, *A Critique of Adjudication [fin de siècle]* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997).

8 Doris Sommer, *Proceed with Caution, When Engaged by Minority Writing in the Americas* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999).

estas herramientas a la vez que entienden su lógica. Yo sostengo que la resistencia aparece cuando las madres comunitarias logran un cambio sustancial frente a las políticas en los libros y las políticas en acción. Así pues, el estudio de caso muestra cómo la agencia de las madres comunitarias sobre los indicadores ayuda a entender cómo los resultados de una política de acción aparecen en el contexto cotidiano, y cómo los indicadores intervienen en la producción de estos resultados inesperados.

En ese entendido, este documento se divide en cuatro secciones. La primera sección ofrece un breve marco teórico dividido en dos partes: una descripción del enfoque de Sommer a la alteridad como una manera de utilizar un marco para la acción y la resistencia del tercer mundo (i), y una explicación sobre los conceptos de la tercera ola en la literatura de los indicadores como marco de análisis propuesto por este documento (ii). La segunda sección ofrece un breve marco metodológico; esta, a su vez, se divide en dos partes: (i) la llegada del proyecto feminista de cuentas nacionales como un enfoque para el análisis de la regulación del trabajo doméstico en Colombia y (ii) sus vínculos inesperados con el estudio de caso las Madres Comunitarias. La tercera sección expone los resultados del trabajo de campo desde el marco analítico propuesto en la sección uno. La última sección presenta algunas conclusiones.

I. MARCO TEÓRICO

A. La minoría instrumentalizada en el argumento de Sommer

Después de analizar piezas de la literatura latinoamericana, Sommer afirma que los escritores minoritarios a veces llevan, de manera intencional, a los lectores por un mal camino. Esta acción presupone una actitud dominante específica de los lectores que, por lo general, asumen que tienen el conocimiento, los antecedentes y las habilidades intelectuales para dar sentido a

las narraciones otros. Para Sommer, esta operación implica un complejo juego de dominación⁹.

En cierto sentido, la actitud orientalista o las creencias hacen que los lectores piensen que pueden entender la alteridad, ya que de alguna manera, ellos la han producido, lo cual oculta la acción instrumental de la otra. La historia de la alteridad como el sujeto de la dominación sistemáticamente subestima la agencia de la otra. De hecho, la teoría subyacente supone siempre que no se puede hablar de esto como un problema estructural¹⁰. Pero, ¿y si lo otro era lo que conducía al Norte a producirlo? ¿Qué pasa si el silencio es una forma de resistencia? ¿Y si el sur global “gana” como resultado de estos discursos sobre la alteridad?

Sommer explica que el problema de los lectores arrogantes del Norte es que asumen “una continuidad cultural entre el escritor y el lector”¹¹. Todo el libro es una discusión sobre cómo los lectores deben tener cuidado al hacer esta reflexión, y sobre cómo tienen que evitar ser demasiado confiados con términos de su propio conocimiento y con la comprensión de la cultura del otro. El núcleo del argumento de Sommer es que el lector debe proceder con cautela a fin de no reducir la “otredad a igualdad”.

Sin embargo, el libro también trata de cómo las personas influyentes, como el Inca Garcilaso de la Vega, Julio Cortázar, Mario Vargas-Llosa, Rigoberta Menchú y Gloria Estefan, utilizan la confianza del Norte en su conocimiento como una estrategia de resistencia. Se burlan del exceso de confianza intelectual del lector y reproducen, en broma, sus propios deseos irracionales sobre el otro. Frente a esto, la respuesta del sur frente a la dominación es también de resistencia. Por ejemplo, la paradoja del orientalismo es que Occidente concibe al Oriente

9 Doris Sommer, *Proceed with Caution, When Engaged by Minority Writing in the Americas* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999).

10 Gayatri Chakravorty Spivak, *A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing Present* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999).

11 Doris Sommer, *Proceed with Caution, When Engaged by Minority Writing in the Americas* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999).

como un tema exótico, místico, mágico y menos desarrollado^{12 13}. En un sentido pragmático, sin embargo, Occidente pierde algo cuando produce al otro a partir de sus propios paradigmas; pierde el conocimiento específico acerca de cómo vive el otro y cómo habla de sí mismo. El otro siempre tiene la ventaja de ser continuamente construido de una manera poco-documentada y, de cierta forma, incomprensible. El otro es tema de producción progresiva, es un significado producido por una lucha continua¹⁴.

A pesar de que Sommer está hablando de literatura, este tipo de análisis está estrechamente relacionado con los indicadores como un nuevo mecanismo de determinación del tercer mundo. Más allá de esta crítica común, evalúo cómo los actores locales utilizan indicadores como los espacios políticos y las herramientas para cambiar las relaciones de poder en campos particulares. El uso de indicadores de los actores locales del tercer mundo tiene el mismo efecto y acción que el uso instrumental que hace Menchú de la actuación exótica; ellos saben cuál es el objeto de deseo del norte y simplemente actúan como tal, con el fin de tomar ventaja de ello. Este doble uso de la técnica de los indicadores, entre el nivel multilateral y los burócratas callejeros, también se puede leer en el marco del enfoque de las Comunidades de Práctica de Adler¹⁵.

Este cambio en el énfasis utilizado para analizar los indicadores es interesante, porque rompe con la dinámica racional como un discurso que se incrusta en la lengua propia de los indicadores. En cambio, la lectura propuesta cuenta una historia sobre la irracionalidad y la incertidumbre. De hecho, las personas que producen información de los indicadores en el sur global (o los datos de los indicadores que se construyen en una dinámica de arriba hacia abajo) a menudo están conscientes de lo que tienen

12 Arturo Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (Princeton University Press, Princeton 1995).

13 Edward W. Said, *Orientalismo* (Random House Mondadori, Barcelona, 2004).

14 Doris Sommer, *Proceed with Caution, When Engaged by Minority Writing in the Americas* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999).

15 Emanuel Adler, *The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation*, 14 *European Journal of International Relation*, 2, 195-230 (2008).

que decir a las organizaciones transnacionales y la forma en que es útil para ellos proyectar estos números como simplificaciones de la realidad. El sur global “disfruta” y “gana”, en muchos sentidos, por medio de estos mecanismos cuantitativos de gobierno.

En ese sentido, se utilizan la llegada del Proyecto Feminista de Cuentas y las experiencias de las Madres Comunitarias en Colombia, como un estudio de caso que muestra cómo los mecanismos de indicadores han sido instrumentalizados por organizaciones de base y movimientos de clase sociales en el sur global. El proyecto cuenta la verdadera historia de cómo los indicadores se han sometido a un proceso de apropiación y transformación estratégica de mecanismos mundiales de gobernanza a oportunidades locales para el cambio, en un complejo ejercicio de traducción.

B. ¿Indicadores como resistencia? La tercera ola de indicadores en la literatura

Como mencioné en la introducción, este trabajo está en conflicto con la crítica dominante respecto a los indicadores. El trabajo es entonces un intento por avanzar a una etapa poscrítica de la literatura sobre indicadores.

La literatura sobre los indicadores se ha desarrollado en dos momentos claramente diferenciables¹⁶. Considerando que, en un primer momento, el enfoque neoliberal aplaudió la aparición de sistemas cuantitativos de clasificación y otros, como medio eficaz para la imposición de los marcos normativos de las diferentes realidades e impulsar el desarrollo, la crítica de los indicadores manifestó que estos simplificaban la realidad. El problema de esta simplificación era que se percibía como una manera en la que las dominaciones poscoloniales se concretaban, una forma de poder en la que el norte global imponía mecanismos de gestión y control en el sur, por medio de la acusación legítima y numé-

16 Kevin E. Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry, eds., *Governance by Indicators: Global Power through Data* (Oxford University Press, Oxford, 2012).

ricamente verificable de que los países del sur estaban ubicados de manera desfavorable en el *ranking* mundial, que organiza la capacidad de los Estados nacionales de alcanzar ciertas metas.

En contraste con esta primera versión de la crítica, el objetivo de este trabajo es inaugurar una tercera ola en la literatura sobre los indicadores. Al alejarse de la crítica poscolonial que considera que los indicadores son herramientas exclusivas para el norte global, y al abandonar definitivamente la alabanza neoliberal de los indicadores, el propósito de este trabajo es poner de manifiesto cómo la recepción de los indicadores en los países del sur es mucho más compleja de lo previsto por las dos formas de captar la realidad utilizadas anteriormente.

Esta versión alternativa de la crítica de los indicadores incluye una serie de características. En primer lugar, esta versión evalúa la experiencia de los países del sur desde la perspectiva de los países del sur y con actores procedentes del sur global^{17 18}. En segundo lugar, desestabiliza las grandes líneas de la literatura, pues no cree que el uso de indicadores sea bueno, pero al mismo tiempo no se siente cómodo afirmando que los indicadores sean completamente malos. Por el contrario, se muestra cómo el uso de indicadores tiene efectos impredecibles que se relacionan con actores concretos en los países del sur que no perciben los indicadores como meros instrumentos de dominación. Por el contrario, los actores en el sur global experimentan los indicadores como herramientas y los utilizan en los escenarios políticos. Un ejemplo notable de este tipo de ejercicio es la obra del profesor René Urueña acerca de la construcción local de indicadores sobre desplazamiento forzado¹⁹.

17 Marcela Abadía, *Política criminal por medio del uso de indicadores: el caso de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano*, 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, xxx-xxx (2014). Disponible en: http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/int.htm

18 Lina María Céspedes-Báez, *Más allá de lo que es medible: el feminismo de la gobernanza y los indicadores en Colombia*, 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, xxx-xxx (2014). Disponible en: http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/int.htm

19 René Urueña, *Internally Displaced Population in Colombia. A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance*, In *Indicators as a Technology of Global Governance* (Global Administrative Law Series, New York University School of Law,

En tercer lugar, esta nueva comprensión de los indicadores tiene como objetivo mostrar cómo estos se utilizan como un mecanismo de energía alternativa. Los indicadores se utilizan cuando los mecanismos de poder no funcionan, ya sea porque el escenario en sí los excluye o porque el escenario en el que operan no está regulado²⁰.

En cuarto lugar, los indicadores no son meras fuentes normativas que transmiten modelos ideales de funcionamiento; también operan en el campo normativo a la vez que ocultan conflictos locales y perpetúan una imagen idealizada. Su punto se desarrollará más adelante en este trabajo, pues los indicadores de política social ocultan el conflicto existente entre las madres y los niños en el escenario de los Hogares Comunitarios de Bienestar y sirven para perpetuar la imagen normativa de la armonía entre la madre y el niño.

En este sentido, el problema central que este trabajo busca resolver está relacionado con este cambio. La teoría crítica de los indicadores se centra en poner de manifiesto su papel como mecanismo de gobernanza global y de dominación del norte hacia el sur. El estudio de caso de las madres comunitarias muestra cómo los actores en el sur global “usan” e “instrumentalizan” los indicadores para obtener beneficios. Esto demuestra que la dominación no es unidireccional y que hay dinámicas complejas que incluyen la agencia de la población marginada.

En este texto, busco desarrollar un argumento central de que los indicadores, como mecanismos de gobierno, son herramientas que utilizan tanto el norte global, para producir discursos normativos relacionados con lo que se mide; como el sur global, como herramientas relativas a la distribución de recursos, la resistencia y la acción. Esto último es un efecto inesperado de los indicadores que, como herramientas técnicas, estaban destinados a ser utilizados únicamente por ciertos actores. Sin

New York, 2010).

20 Marcela Abadía, *Política criminal por medio del uso de indicadores: el caso de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano*, 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, xxx-xxx (2014). Disponible en: http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/int.htm

embargo, contrario a la idea de sentido común que expone la forma en que funciona la gobernanza cuantitativa en el mundo global, los indicadores son utilizados por los agentes en el sur global para alterar las relaciones de poder en ciertos ámbitos.

Los actores en el sur global consideran los indicadores como herramientas que pueden utilizar en sus negociaciones para los recursos (fondos, simbólicos y de capital financiero). Por tanto, pueden ser utilizados para fines diferentes a los previstos en los proyectos de gobernanza global, en los cuales los indicadores son una mera estrategia utilizada para alcanzar los objetivos de desarrollo.

En este sentido, y desde un punto de vista teórico, los indicadores constituyen espacios inesperados de la acción política. Por ejemplo, la medición del trabajo de cuidado relacionado con la consolidación de la primera infancia es utilizada por las madres comunitarias como instrumento para obtener recursos para los hogares comunitarios con el fin de aliviar la vida de otras mujeres de sus comunidades (cuidando de sus hijos, mientras que estas mujeres acceden al trabajo). Esto es importante porque las políticas públicas para el cuidado de los niños no tienen por objeto atender las necesidades de las madres, sino las de sus hijos. La diferencia de la política pública como “está escrita” y “en acción” es un ejemplo de la agencia de los actores marginados. Esta hipótesis se va a desarrollar en la última parte de este artículo.

Esto tiene un efecto directo sobre nuestro conocimiento del sentido común cuantitativo y neoliberal, lo que implica que hay una alteración en la forma en que imaginamos la dinámica de producción de datos. Mientras que el norte global imagina una lógica cuantitativa que supone la utilización de indicadores casuales y racionales, la realidad de la recopilación de información en los espacios locales habla de caos, irracionalidad y desintegración^{21 22}. En el marco del sentido común neoliberal, la

21 Akhil Gupta & Aradhana Sharma, *Globalization and Postcolonial States*, 47 *Current Anthropology*, 2, 277-307 (2006).

22 Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*

presentación de datos oculta la agencia que los actores del sur global ejercen cuando se trata de producir información. Los estudios de caso como el de las Madres Comunitarias revelan esta realidad.

Esto implica que hasta ahora se pensaba que los indicadores eran un instrumento de gobernabilidad que el hemisferio norte mostraba para dar lugar a discursos normativos para disciplinar el tercer mundo. Ahora, con este aporte, debemos tener en cuenta que los indicadores crean escenarios de acción política en la que los actores subordinados del tercer mundo ganan o que, al menos, son capaces de resistir.

II. LA EXPERIENCIA DIARIA DE LOS INDICADORES: ESPACIO LOCAL, VIDA GLOBAL²³

En esta sección se presenta un estudio de caso desarrollado en Bogotá entre junio de 2012 y febrero de 2013 que comprende un total de 31,5 horas de observación del trabajo diario en Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) 18 entrevistas semiestructuradas con personas relacionadas con los programas sociales, 3 grupos focales con madres comunitarias y análisis documental de 8 tipos diferentes de documentos relacionados con el funcionamiento de los HCB²⁴. La investigación se llevó a cabo en la localidad de San Cristóbal Sur, en Bogotá D.C., con las madres comunitarias involucradas con la versión del programa FAMI HCB en El Espinal, Tolima, y el programa BAMBI, en El Darién, Valle del Cauca.

(Russell Sage Foundation, New York, 2010).

23 El título de esta sección está inspirado en la tesis doctoral de mi amigo Luis Eslava, *Local Space, Global Life, The Everyday Operation of the International Law and Development* (submitted in total fulfillment of the requirements of the degree of Doctor of Philosophy, Institute for International Law and the Humanities, IILAH, The University of Melbourne, 2012). Disponible en: <https://kent.academia.edu/LuisEslava/Doctoral-Thesis>

24 Estos documentos incluyen carteleras, planeadores, listas de asistencia, minutas de control de comida, circulares de información del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, derechos de petición a asociaciones de Madres Comunitarias y correos electrónicos del ICBF a madres comunitarias.

El estudio de caso analiza la situación de las madres comunitarias y el sistema HCB. Las madres comunitarias son burócratas callejeras²⁵ que trabajan para los HCB, los cuales a su vez, están a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Este sistema es el responsable de la asignación de recursos a dos grupos específicos: los niños y las mujeres pertenecientes a los dos estratos más pobres de ingresos (estratos 1 y 2 del Régimen Prestacional de Estado o Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, SISBEN)²⁶. El programa ha estado funcionando durante más de 20 años y su reestructuración más reciente fue en 2007, siguiendo las recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES Social 109²⁷, publicado en diciembre de 2007, que desarrolló una nueva política de primera infancia, Colombia por la Primera Infancia. Esta nueva política trató de eliminar el uso de Madres Comunitarias como un sistema de cuidado de niños.

Los argumentos de los expertos contra el programa HCB fueron que las madres comunitarias no son profesionales del cuidado de niños y no pueden garantizar las mejores condiciones de educación y nutrición²⁸. Además, la evaluación de la política social

25 “Burócratas callejeros” fue una etiqueta inicialmente usada por Michael Lipsky en 1980 para hacer referencia a los servidores públicos que tienen una conexión con los ciudadanos en la operación diaria de un programa público. La belleza de los burócratas de calle es que tienen una conexión precaria con el gobierno del centro del poder, a la vez que se perciben como representantes del Estado en el ámbito social. En la versión de Lipsky de los burócratas de calle, estos son importantes porque cambian sustancialmente el significado de una política pública en el período de implementación, ejercido con discreción. Entonces, el programa público no es lo que el creador de la política pública en el centro del poder diseña; la política pública es lo que los burócratas de calle deciden a diario.

26 En Colombia, la clasificación socioeconómica o la división de la población se presenta en estratos que agrupan a los ciudadanos de acuerdo a su nivel de riqueza. Esta clasificación influye en el costo de servicios públicos y la designación de los beneficios de las políticas públicas.

27 El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, está presidido por el Presidente de la República, y es el responsable de preparar las propuestas de políticas públicas y sociales. Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, Departamento Nacional de Planeación, DNP, *Conpes Social 109, Política Pública Nacional de Primera Infancia, Colombia por la Primera Infancia*, diciembre de 2007. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177828_archivo_pdf_conpes109.pdf

28 Raquel Bernal, Camila Fernández, Carmen Elisa Flórez-Nieto, Alejandro Gaviria, Paul René Ocampo, Belén Samper & Fabio Sánchez, *Evaluation of the Early Childhood Program Hogares Comunitarios de Bienestar in Colombia* (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, Universidad de los Andes, Working Paper Series, 2009-16, 2009). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1486209

sostiene que el programa es heterogéneo y que la estructura del bienestar permite discrecionalidad burocrática y sin controles²⁹.

Esta reforma ha dado lugar a protestas políticas de Madres Comunitarias³⁰ que afirman que han trabajado para el Estado por más de 26 años sin una compensación justa³¹. También señalan que las madres comunitarias son líderes comunitarios que ayudan a otras mujeres a entrar en el mercado laboral: “Ellos midieron el impacto del programa en los niños, pero nunca en las mujeres que trabajan para esos mismos niños”³².

El estudio de caso propuso las siguientes preguntas: ¿Cómo pueden ser percibidos los indicadores como espacios políticos? ¿Cómo pueden los actores del sur global implementar sus agendas por medio de indicadores? Los programas de bienestar de América Latina están siendo rediseñados para incluir indicadores como una manera de medir la forma en que promueven el desarrollo³³. Estas tendencias desafían la comprensión de la responsabilidad legal y de cuestiones básicas del imperio de la ley, como la elección entre normas, estándares e indicadores como una forma de evaluar los resultados de la acción pública en un nuevo modo de gestión de la administración pública.

En este contexto, deseo ir más allá del argumento que sostiene que los indicadores internos de una política social no son medidas significativas de la realidad³⁴. Por otra parte, me gustaría presentar este estudio de caso como evidencia que muestra cómo los indicadores están instrumentalizados por los actores locales en el sur global, pues se aprovechan de la idea de que los

29 Entrevista con Raquel Bernal, 29 de enero de 2013.

30 http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11734032.html; <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-madres-comunitarias-no-van-acabar-icbf/260164-3>

31 Grupo focal en Bogotá, Colombia, San Cristóbal Sur. 17 de octubre de 2012. Para la evolución de la situación y de la protesta, http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13020864.html, http://www.elmundo.com/portal/noticias/poblacion/madres_del_icbf_inconformes.php

32 Grupo focal en El Espinal, Tolima. 22 de noviembre de 2012.

33 Kevin E. Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry, eds., *Governance by Indicators: Global Power through Data* (Oxford University Press, Oxford, 2012).

34 Sally Engle Merry, *Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance*, 52 *Current Anthropology*, Supplement 3, S83-S95 (2011). Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/full/10.1086/657241>

indicadores —en la arena global— son medidas significativas de la realidad.

El estudio de caso también señala las similitudes y diferencias entre el proyecto feminista de cuentas nacionales y cómo se movilizan sus reclamaciones en el ámbito local por medio de las organizaciones sociales y estatales, al empoderar a los actores locales específicos. De esta manera, el estudio de caso también demuestra cómo las reclamaciones de género viajan y se transforman de contextos globales a contextos locales.

El análisis muestra un diagrama de los actores sociales y estatales en el ámbito interno, así como las redes movilizadas en el ámbito internacional para proporcionar evidencia de la influencia de los marcos particulares de derechos humanos en el diseño de las instituciones jurídicas en el ámbito nacional. El estudio de caso habla de la transformación de la política y el derecho en el contexto de la globalización, al comparar cómo el discurso de los indicadores trabaja en el Norte y cómo cambia después de la instrumentalización local.

En este contexto, el estudio de caso también se estructura en torno a la cuestión de los intercambios entre los actores nacionales e internacionales, analiza los procesos locales en los que los contenidos legales y los significados sociales se trasladan del ámbito global al local³⁵. Específicamente, el estudio explora dos aspectos del “cambio global al local”. En primer lugar, ¿qué se gana y qué se pierde en el intercambio de ideas jurídicas y sociales cuando estas se movilizan más allá del espacio del Estado-nación? Por ejemplo, en el caso la “apropiación de la Ley de Economía del Cuidado” de las madres comunitarias, el proyecto feminista de cuentas ha adquirido una dimensión local que vuelve a dar significado a sus objetivos en términos de movilización social. La apropiación local de los objetivos globales, sin embargo, rompe la lógica causal del discurso global de los indicadores.

35 Emanuel Adler, *The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation*, 14 *European Journal of International Relation*, 2, 195-230 (2008).

El segundo aspecto analizado es la transformación de las agendas políticas y legales, cuando se mueven en diferentes contextos y la manera en que les dan forma a las agendas locales para la movilización social y legal. Por tanto, la discusión se profundiza en el contenido real del intercambio entre los actores nacionales con el fin de comprender las condiciones bajo las cuales las ideas legales dejan contextos globales y alcanzan el nivel local, así como las transformaciones de las agendas políticas y jurídicas.

*A. La llegada del proyecto feminista de cuentas: un enfoque para analizar la regulación del trabajo doméstico en Colombia*³⁶

En agosto de 2010, un proyecto de ley “para regular la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el objeto de medir la contribución de las mujeres al desarrollo económico y social del país”, fue presentado en el Congreso colombiano. Este fue presentado por la senadora del Partido Liberal Cecilia López, con la pretensión de “demostrar la contribución silenciosa de las mujeres al desarrollo económico y reconocer simbólicamente el valor indiscutible de la labor de las mujeres en la creación de la riqueza nacional”³⁷. El proyecto de ley cuenta con un número de logros, incluyendo el hecho de que se ha planteado la situación de la mujer y del trabajo del hogar como actividad femenina de varias maneras. También propuso la creación de cuentas satélite de los hogares (CSH) y la implementación de un método para medir las actividades de atención al exigir al Departamento Nacional de Estadística

36 La primera versión de esta sección se publicó en Lina Buchely, *Economic Inclusion? A Landing of the Feminist Accounting Project: An Approach to Analyzing the Regulation of Domestic Work in Colombia*, 1 *Global Sciences & Technology Forum*, GSTF, *Journal of Law and Social Sciences*, 2 (2012). Disponible en: http://works.bepress.com/lina_buchely/3/

37 Entrevista televisada con la senadora Cecilia López en City TV, 28 de julio de 2009, explicando las razones detrás del proyecto de ley. Disponible en: <http://www.citytv.com.co/videos/17010/cecilia-lopez-propone-proyecto-de-ley-sobre-la-economia-del-cuidado>

(DANE) iniciar la aplicación de una Encuesta de Uso del Tiempo (ENUT) en un plazo de tres años después de la aprobación de la ley.

Las CSH son sistemas de cuentas que operan de manera paralela al Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (UNSNA, por su sigla en inglés), que constituye un enfoque alternativo para el mecanismo de medición ortodoxa adoptado por la Organización de Naciones Unidas, ONU, en el SCN 1993³⁸. Son metodologías económicas heterodoxas diseñadas para permitir la medición de las actividades que el programa oficial de cuentas nacionales no reconoce como productivo (en otras palabras: que no se incluyen en el Producto Interno Bruto, PIB). Del mismo modo, la ENUT es un instrumento diseñado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³⁹ para calcular el tiempo y la energía gastada por las mujeres en las actividades del hogar. Se plantea la posibilidad de hacer referencias cruzadas para ilustrar los efectos negativos de la inconmensurabilidad del trabajo doméstico. Los datos de la ENUT se utilizan generalmente para ilustrar las correlaciones existentes entre la falta de tiempo libre y la pobreza, la domesticidad y la violencia, y la ausencia de protección del Estado y de la economía familiar⁴⁰.

El proyecto de ley, sin embargo, no hace más que repetir una vieja reivindicación feminista que viene desde la importante contribución de la economista estadounidense Margaret Reid al destacar la preocupación por la exclusión de la producción doméstica en el sistema de cuentas nacionales⁴¹, junto con el desafío de la neozelandesa Marilyn Waring al UNSNA, de resaltar la importancia de reconocer el trabajo femenino no remunerado, que fue aceptada en 1991 por el Comité sobre la Eliminación de

38 El SCN, adoptado en su forma original en 1968 (SCN, 1998), es el sistema empleado por Colombia para medir sus cuentas nacionales. Fue revisado en 1993 (al igual que el sistema nacional de cuentas de la ONU, UNSNA 1993). Naciones Unidas, Actualizaciones y enmiendas del Sistema de Cuentas Nacionales, SCN, 1993. Disponible en: http://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesf/seriesf_2rev4_add1s.pdf

39 Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC, en inglés.

40 María Eugenia Villamizar García-Herreros, *Uso y distribución de tiempo de mujeres y hombres*, in Bogotá: *Midiendo la desigualdad. Informe final de Consultoría* (Alcaldía de Bogotá, eds., Subsecretaría de la Mujer, Género y Diversidad Sexual, Alcaldía de Bogotá, Gobierno de la Ciudad, Bogotá D.C., 2011).

41 Margaret Reid, *Economics of Household Production* (John Wiley & Sons, New York, 1934).

Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CETFDCM, en la Recomendación número 17, lo que sugiere una medición del trabajo y su inclusión en el UNSNA⁴², en 1995, en la Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing⁴³. Lourdes Benería, expresidente de la Asociación Internacional para la Economía Feminista (IAFFE) y profesora emérita de la Universidad de Cornell, llama a la movilización académica y política contra el sesgo estadístico que subestima la fuerza de trabajo de las mujeres, la “Contabilización de Proyectos de Trabajo de Mujeres” o el “Proyecto de cuentas”⁴⁴.

A partir de los avances de la Conferencia de Beijing de 1995, el proyecto ha logrado importantes victorias. Como resultado de la recomendación inicial de la Conferencia de Nairobi, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW, por su sigla en inglés), y la División de Estadística de las Naciones Unidas han promovido la revisión de las cuentas nacionales y otra información estadística sobre el trabajo de las mujeres. Esta iniciativa produjo la medida de cuentas satélite de los hogares (CSH) mencionada anteriormente. También en 2008, la Comisión Sarkozy —compuesta por Amartya Sen, Joseph Stiglitz y Jean-

42 Marilyn Waring, *If Women Counted – A New Feminist Economics* (Paperback, HarperCollins, New York, 1988).

43 La declaración de Beijing afirma: (art. 156) “... Las mujeres contribuyen al desarrollo no solo a través del trabajo remunerado, sino también a través de una gran cantidad de trabajo no remunerado. Por un lado, las mujeres participan en la producción de bienes y servicios para el mercado y el consumo de los hogares, en la agricultura, la producción de alimentos o empresas familiares. Aunque ha sido incluido en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas y, por tanto, en las normas internacionales sobre estadísticas del trabajo, el trabajo no remunerado —en particular, el relacionado con la agricultura— es a menudo subvalorado y poco documentado. Por otra parte, las mujeres siguen realizando también la mayor parte del trabajo doméstico no remunerado, como el cuidado de los niños y las personas de edad, la preparación de alimentos para la familia, la protección del medio ambiente y la prestación de asistencia voluntaria a las personas y grupos vulnerables y desfavorecidos. Esta labor no se suele medir en términos cuantitativos y no se valora en las cuentas nacionales. La contribución de las mujeres al desarrollo se ve seriamente subestimada y por tanto su reconocimiento social es limitado. La plena visibilidad del tipo, el alcance y la distribución de este trabajo no remunerado también contribuirá a un mejor reparto de las responsabilidades”. Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, Declaración y plataforma de acción de Beijing 1995. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

44 Lourdes Benería, *Gender, Development and Globalization: Economics as if all People Mattered* (Routledge, London, 2003).

Paul Fitoussi— inició un proceso de reflexión sobre los límites del PIB como indicador del desempeño económico y el progreso social. El informe publicado en septiembre de 2009⁴⁵, que tuvo reconocimiento global, promovía las recomendaciones anteriores de Beijing. Luego, en junio de 2011, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró la Convención de Trabajadores Domésticos c189⁴⁶. Este último instrumento jurídico internacional fue acompañado por una movilización masiva conocida como la “CAMPAÑA 12 por 12”, que promovía la creación de redes internacionales de apoyo a la ratificación del Convenio 189 en diferentes países⁴⁷.

Así mismo, miles de voces amigas pudieron ser escuchadas en el mundo virtual de la internet, lo que sugiere que un movimiento activista generalizado ha surgido en torno a los efectos de los cálculos del PIB ortodoxos. En términos generales, la corriente principal de la crítica de la manera de medir el PIB, se basa en las teorías de Gary Becker, sobre la contribución de las actividades de todos los días a la creación de riqueza⁴⁸; y la de Joseph Stiglitz, sobre la generación de recursos no monetarios en los hogares⁴⁹. En la misma línea, varios proyectos feministas promueven medidas alternativas (o nacionales) del PIB. Todos ellos de alguna manera están vinculados al movimiento Género y Cuentas Nacionales en América Latina. La mayor parte de

45 El reporte final puede ser descargado desde: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf; <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

46 Para las voces comprometidas esto es importante porque: “Los países que ratifican el c189 tienen que adoptar leyes que reconozcan el derecho de los trabajadores domésticos a defender sus intereses a través de sindicatos. Adicionalmente, la Convención c189 protege el derecho de los trabajadores domésticos a un salario mínimo en los países donde este existe. La Convención les garantiza un pago mensual y el acceso a la seguridad social incluyendo el caso de la maternidad y les da un día libre por semana al igual que regula sus horas de trabajo y de descanso. La c189 reconoce el trabajo doméstico como cualquier otro trabajo y les garantiza que los trabajadores sean tratados como cualquier otro trabajador ante la ley laboral”. Confederación de la Unión Internacional de Sindicatos en: <http://www.ituc-csi.org/12-by-12-campaign-uruguay-first.html?lang=es>. Organización Internacional del Trabajo, OIT, Convención de Trabajadores Domésticos c189, Ginebra, 16 de junio de 2011. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:2551460,es:NO

47 <http://www.idwn.info/?q=node&page=5>

48 Gary Becker, *A Treatise on the Family* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1991).

49 Joseph Stiglitz & Bruce Greenwald, *Towards a New Paradigm in Monetary Economics* (Cambridge University Press, Cambridge, 2003).

la información pertinente ha sido producida por los casos de Francia, España y México, todos los cuales tienen cuentas que se compilan en los niveles provincial o departamental.

El marco del debate tiene importantes características regionales y aparecerá como una “reforma en cascada”, si la movilización mantiene los patrones actuales⁵⁰. Por ejemplo, en términos del proceso de ratificación c189, la movilización de 2012 ha disfrutado de éxito regional: Uruguay ratificó la Convención en mayo de 2012; Perú anunció recientemente un compromiso por parte de la Comisión de Trabajo del Congreso para hacer frente a la necesidad de hacer cumplir la convención; en Paraguay, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) ha propuesto una serie de ajustes que deben ser considerados dentro de la legislación con el fin de otorgar una protección significativa a los trabajadores domésticos; y Colombia organizó el primer Congreso de Trabajadoras del Hogar, el 30 de marzo de 2010, y fundó la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar

50 En el artículo *Re(gion)alizing Women's Human Rights in Latin America*, Elisabeth Jay Friedman desvía el enfoque tradicional de la dinámica nacional/internacional a la dinámica regional/nacional para poder explicar el proceso de establecer, adoptar e implementar normas en materia de derechos humanos de la mujer relacionados con la prevención de la violencia de género en América Latina. Al utilizar el concepto del esfuerzo ping-pong, la autora explica cómo las organizaciones de la sociedad civil articulan las normas jurídicas regionales para producir los cambios normativos nacionales. La autora utiliza los ejemplos de Chile y Brasil para mostrar la configuración legal en cascada en la región, una cascada que ha ayudado a nacionalizar algunas de las prescripciones de la Convención de Belém do Pará (1994) en términos de la violencia de género, al pasar estos temas desde lo regional hasta el nivel nacional. Cascada significa que las normas consagradas en la Convención —como los instrumentos regionales— han sido trasplantadas por el ordenamiento jurídico nacional mediante una estrategia regional que organiza el desplazamiento entre el nivel regional y nacional como una dinámica de ping-pong. De hecho, la autora sugiere que el nivel regional podría desempeñar un papel clave en cuanto a los cambios legales a los sistemas nacionales. Particularmente, Friedman destaca la importancia de dos instrumentos legales para la creación de marcos de *hard law* (normas vinculantes) que ayudan en la lucha institucional y social contra la violencia de género: el discurso de los derechos humanos y el activismo judicial. Con respecto a estos puntos, la autora afirma: “los derechos de las mujeres como derechos humanos” es una fórmula especialmente exitosa en la región, que se utiliza más en los litigios en el Poder Judicial, en lugar de en el poder ejecutivo. Sin embargo, la autora da a entender que al trabajo por la justicia le sigue al trabajo con los poderes ejecutivo y legislativo bajo gobiernos de izquierda (Michelle Bachelet en Chile y Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil), ya que los partidos de izquierda son tradicionalmente aliados de la agenda feminista en la región. Elisabeth Jay Friedman, *Re(gion)alizing Women's Human Rights in Latin America*, 5 *Politics & Gender*, 3, 349-375. Disponible en: https://www.academia.edu/1928222/Re_gion_alizing_Womens_Human_Rights_in_Latin_America

(CONLACTRAHO). Desde entonces, el 30 de marzo se celebra el Día de los Trabajadores Domésticos de América Latina.

Además, el Proyecto de Cuentas muestra resultados concretos en términos de desafiar el UNSNA. Algunos presupuestos ya toman en cuenta el trabajo doméstico y calculan su contribución al PIB en un proceso paralelo a los informes oficiales. Las diferentes experiencias en este campo se pueden resumir de la siguiente manera:

Tabla 1
Diferentes experiencias de alternativas de contribución al PIB

México	Las CSH se llevaron a cabo en 19 de los 31 estados federales de México, incluyendo Ciudad de México. Se han presentado proyectos de ley, que proponen la creación de una medida alternativa del PIB y hacen las CSH obligatorias para todos los estados.
España	El trabajo doméstico no se registra en las cuentas nacionales. Sin embargo, desde 2001, las EUT se han llevado a cabo en las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla).
Francia	Francia ha sido pionera en el enfoque, también en el desarrollo de su propia metodología única. El trabajo doméstico es remunerado por medio de reducciones de impuestos para los proveedores que han sido designados como tales a partir de las familias nucleares incluidas en el censo. De esta forma, millones de familias están registradas como empleadores de los trabajadores domésticos.
Reino Unido	Después de Francia, el precedente más importante de Europa ha sido la iniciativa de la Oficina de Estadística Nacional, que hizo un intento fallido en 1997 para producir una CSH del Reino Unido.
Estados Unidos	El enfoque CSH está implícito en el Debate de los impuestos por niñeras, una propuesta de creación de un impuesto adicional sobre el trabajo de cuidado que es “exógeno” a la casa con el fin de financiar los posibles pagos a los trabajadores domésticos “bajo el mismo techo”.

Fuente: elaboración propia

El proyecto de la ley colombiana, la Ley de Economía del Cuidado, reproduce exactamente el modelo mexicano. Se propone una implementación por etapas. La primera etapa implicaría el establecimiento inmediato de un mecanismo presupuestario de las CSH diseñado para asignar valor al trabajo doméstico no remunerado. Posteriormente, se iniciaría un proceso gradual para establecer el cálculo habitual de un PIB integrado del hogar que refleje el trabajo productivo no remunerado; es decir, las actividades reproductivas o de cuidado⁵¹.

Basado en un estudio de caso de la Ley de Economía del Cuidado colombiano, este trabajo analiza cómo las reclamaciones de trabajo doméstico cambian a medida que se mueven desde el contexto internacional al nacional⁵². En ese sentido, el estudio de caso habla de la transformación de la política y el derecho en el contexto de la globalización, destacando cómo los marcos nacionales transforman y afectan a los objetivos internacionales del movimiento de movilización de las trabajadoras domésticas.

B. Colombia después de la Ley de Economía del Cuidado

Tres años después de la promulgación de la Ley de Economía del Cuidado, nada ha cambiado en Colombia⁵³. La ley no se ha aplicado y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) no ha hecho ningún progreso en la aplicación de una Encuesta de Uso de tiempo (EUT) para medir las actividades

51 http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/vigenero/dia28/panel3_mesas_pdf/Trabajo/Trabajo-ENUT-y-Trabajo-dom%C3%A9stico-no-remunerado.pdf [Consultado en febrero 15, 2010]

52 Emanuel Adler, *The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation*, 14 *European Journal of International Relation*, 2, 195-230 (2008).

53 Lina Buchely, *Economic Inclusion? A Landing of the Feminist Accounting Project: An Approach to Analyzing the Regulation of Domestic Work in Colombia*, 1 *Global Sciences & Technology Forum, GSTF, Journal of Law and Social Sciences*, 2 (2012). Disponible en: http://works.bepress.com/lina_buchely/3/. Colombia, Ley 1413 de 2010, por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas, 47.890 *Diario Oficial*, 11 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1413_2010.html

de atención. Infortunadamente, no hay prácticamente ninguna voz para hacer que la ley se cumpla⁵⁴.

En la opinión de algunos expertos en género, la reforma promovida por este proyecto de ley va a llegar a ser inútil⁵⁵. En Colombia, el Proyecto de Cuentas Nacionales no encaja en un marco de la izquierda, en el cual los sindicatos aceptan el cambio legal con el fin de transformar la vida cotidiana de los trabajadores domésticos⁵⁶. Por el contrario, este cambio legal se ha visto como una propuesta para dotar de legitimidad a uno de los partidos tradicionales en el espectro político colombiano: el Partido Liberal. Otros argumentos también han sugerido que el reconocimiento del trabajo doméstico por medio de un simple proceso de contabilidad paralela a las cuentas nacionales tendrá consecuencias negativas para las mujeres que están llevando a cabo actualmente este tipo de actividad y que desean entrar en el mercado laboral. La actual reforma, aunque bien intencionada, de hecho genera incentivos para que las mujeres permanezcan fuera del mercado, ya que se naturaliza, normaliza y legitima el vínculo existente entre la mujer y el trabajo de cuidado⁵⁷.

Sin embargo, el discurso contrahegemónico del PIB ha tenido algunos efectos inesperados. El movimiento de las Madres Comunitarias, que son los trabajadores de atención pagados por los organismos del Estado y de la comunidad, se ha adoptado el discurso de “trabajo de cuidado como trabajo productivo” como su bandera. De hecho, estas mujeres se han movilizado en su significado simbólico como Madres Comunitarias con la

54 <http://cecilialopez.com/>

55 Luz Gabriela Arango & Pascale Molinier comps., *El trabajo y la ética del cuidado* (Editorial la Carreta Social, Bogotá, 2011).

56 En la mayoría de países de América Latina a los que llegó la *Oleada Rosada*, la movilización “12 por 12” mencionada anteriormente, está tradicionalmente vinculada al espectro político de la Confederación Internacional de Sindicatos y de las redes de los movimientos sindicales nacionales. Por *Oleada Rosa* (giro a la izquierda), me refiero a la prevalencia actual que hay por la izquierda en la región (Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) que se ha etiquetado como un efecto *Rosa*: el vínculo simbólico entre la izquierda y sus banderas rojas. Esta oleada se caracteriza por su oposición a las políticas neoliberales del Consenso de Washington.

57 Lina Buchely, *Economic Inclusion? A Landing of the Feminist Accounting Project: An Approach to Analyzing the Regulation of Domestic Work in Colombia*, 1 *Global Sciences & Technology Forum, GSTF, Journal of Law and Social Sciences*, 2 (2012). Disponible en: http://works.bepress.com/lina_buchely/3/

legitimación jurídica otorgada a ellos por la Ley de Economía de Cuidado.

*C. El discurso de las madres comunitarias
en el argumento de Doris Sommer*

Los efectos del proyecto feminista de cuentas salen a la luz en las conversaciones diarias con las madres comunitarias. Ellas explican su situación precaria como servidoras públicas en términos del valor oculto del trabajo de cuidado. También utilizan el discurso del trabajo de cuidado para asegurar la financiación para sus organizaciones: “Necesitamos la cooperación económica ya que el Estado nos rechaza. El ICBF no proporciona lo que necesitamos con el fin de hacernos cargo de los niños. Por estas razones, tenemos que buscar financiación con las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sin ánimo de lucro que entienden la situación de los trabajadores de la atención en un país como Colombia”⁵⁸.

Pero ellas también están involucradas en la producción de estadísticas y datos que se relacionan con la encuesta del uso del tiempo de las mujeres. Cuando se le preguntó por la forma en que se reporta la información al ICBF, ellas responden: “Los números mienten, mienten siempre. ¿Usted quiere que los números digan que estamos satisfechas? Los números van a decir eso. Nadie informa de lo que realmente sucede en los formularios del ICBF. Está claro que los datos tienen que satisfacer al ICBF con el fin de obtener más fondos, por lo que los reportes van a decir lo que la institución quiere oír. Tenemos datos para todo, para la financiación orientada a potenciar la actuación femenina y para la financiación orientada a no darles poder a las mujeres”⁵⁹.

Esta evidencia muestra cómo la vida retórica de los indicadores se ve desafiada por la vida cotidiana de las personas en el tercer mundo que producen los datos que las alimentan. Si

58 Grupo focal en El Espinal, Tolima. 22 de noviembre de 2012.

59 Grupo focal en El Espinal, Tolima. 22 de noviembre de 2012.

bien la literatura de la corriente principal sobre los indicadores plantea que es un nuevo discurso tecnocrático que refuerza la colonización del norte hacia el sur, la vida cotidiana local no se ve afectada por este dominio. De manera pragmática, la gente sabe exactamente qué son los indicadores y por qué son útiles: para obtener financiación. Por tanto, las madres comunitarias perciben los indicadores como un mecanismo de gobierno que busca una cierta representación de la identidad local, saben que las entidades de cooperación internacional y del Norte pagarán por tener sus deseos satisfechos; que les darán dinero a las personas que pueden empoderar a las mujeres en el sur, en especial a las mujeres trabajadoras y explotadas del sur. Saben cómo construir su “pose”. Estas mujeres, a su vez, pueden producir su identidad instrumentalmente, simplemente con el fin de asegurar los recursos.

De hecho, los informes internos del ICBF muestran cómo los fondos de cooperación internacional financian el 64% del costo operativo total del programa de los HCB en Colombia⁶⁰. Las personas involucradas con los HCB siempre han reconocido la financiación como una actividad clave de su trabajo diario. En una entrevista, una madre comunitaria en El Darién, Valle del Cauca, dijo: “El ICBF no nos da nada. Solo tenemos los fondos de la financiación suiza para realizar nuestro trabajo. Gracias a Dios, la Fundación Gonnergemeinschaft nos mantiene a nosotros y a nuestros hijos”⁶¹.

La interacción entre el lenguaje de los indicadores sucede entre las organizaciones locales del sur y las ONG en el norte. El ICBF, como organismo público, solo interviene en esta interacción “con el objetivo de materializar la cooperación internacional en los espacios locales”⁶². Las asociaciones de madres comunitarias siempre están familiarizadas con la recaudación de fondos. Por ejemplo, una líder de las madres comunitarias me dijo: “Las

60 Entrevista con Camilo Andrés Hurtado, funcionario de una ONG involucrada en la implementación de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) para el ICBF.

61 Entrevista con Gladys Meneces, líder del hogar Bambi Darién. 19 de septiembre de 2012.

62 Entrevista con Rosa María Navarro, exdirectora general del ICBF. 2 de noviembre de 2012.

cuestiones de género están de moda en todo el mundo, por lo que trabajar con mujeres paga, y paga bien. Solo tienes que ser paciente y buscar en los lugares correctos. Hay una gran cantidad de ayuda para nosotros, pero el problema es que no estamos bien organizadas y no tenemos información acerca de todas las fuentes, por lo que peleamos entre nosotros por los mismos recursos. El ICBF también ha fracasado en cuanto a la difusión de información”⁶³.

Los actores locales han aprendido cómo funciona el discurso de género en la agenda de desarrollo y han instrumentalizado los objetivos del norte con el fin de obtener fondos. No hay dominancia unidireccional en el tema del desarrollo; el sur siempre sabe su papel en el juego y juega en el marco de esas normas. La apropiación del “discurso del trabajo de cuidado” se puede leer como una acción local estratégica para generar diálogos con el Norte. Por ejemplo, un líder de la comunidad me dijo: “Ahora tenemos este tema sobre las trabajadoras domésticas. Aquí tenemos explotaciones y violaciones de derechos humanos. ¿Sabes por qué no tenemos un salario justo? Fácil, es porque somos mujeres”⁶⁴. Los jugadores locales se han apropiado del argumento feminista con el fin de posicionar sus necesidades locales dentro de una agenda global. Mientras la Ley de Economía del Cuidado es ineficiente en la perspectiva lineal de leer los efectos de la ley, la ley produce este tipo de cambios inesperados en la realidad. Para efectuar esta operación, saben que tienen que trabajar con el lenguaje de los indicadores, y que tienen que trabajar con él como una herramienta. Al igual que la líder comunitaria citada anteriormente dijo: “Hay que trabajar con números, usted tiene que aprender a hacerlo. Ahora los números son nuestra fuente de alimento”⁶⁵.

Así mismo, ellos no quieren mentir en los informes y piensan que el sistema de comunicación de información acerca de su trabajo está lejos de ser el ideal. “No quiero mentir, pero mi

63 Entrevista con Gladys Meneces, líder del hogar Bambi Darién. 19 de septiembre de 2012.

64 Grupo focal en El Espinal, Tolima. 22 de noviembre de 2012.

65 Grupo focal en El Espinal, Tolima. 22 de noviembre de 2012.

caso no se ajusta a la solicitud de información. Yo no soy una activista, soy realmente una funcionaria pública cuidando niños, pero el Estado no nos reconoce. ¿Qué podemos hacer? Tenemos que jugar con los espacios que estamos obligadas a llenar”⁶⁶.

Otra cuestión importante es que la dinámica que “produce” los datos está muy alejada del lugar donde se escucha la voz lógica de los indicadores. Mientras que los mecanismos se presentan de manera lineal y directa, la vida cotidiana de la persona que elabora los datos está dominada por otros tipos de tendencias: el caos, la irracionalidad y la desconexión. Una madre comunitaria dijo: “Siempre se asume que lo que pasó es lo que se informa, o que se puede reproducir la realidad en un formulario obligatorio que las madres deben rellenar todos los meses. Eso nunca sucede. Siempre llenamos los espacios en blanco pensando en la opinión del supervisor acerca de nuestro trabajo, pero nunca utilizamos los formularios como una imagen precisa de lo que sucede con los niños (...) Estamos siempre en una carrera con el ICBF que nos exige llenar los formularios; esa es la realidad de este trabajo”⁶⁷.

De hecho, los indicadores no muestran la realidad a escala 1:1. Siempre hay un grado de indeterminación y la interpretación derivada de la agencia de la discreción de los actores encargados de producir los datos que los indicadores intentan capturar.

Estos actores tienden a no ser jugadores neutrales abstractos, sino más bien, a ser personas con agendas políticas y pretensiones ideológicas. Esto significa que, mientras que el modelo weberiano es la fachada de la administración pública en Colombia, en el día a día, los procesos públicos funcionan con diferentes dinámicas. El estado de bienestar tiene una conexión compleja con el imperio de la ley, debido a que los programas de bienestar social y la política social representan un modelo de “regla de baja densidad de la ley” como un tipo de régimen del imperio de la ley. Esto significa que en los espacios en los que operan los

66 Grupo focal en El Espinal, Tolima. 22 de noviembre de 2012.

67 Grupo focal en Bogotá, Colombia, San Cristóbal Sur. 17 de octubre de 2012.

programas sociales, los burócratas callejeros regatean los asuntos legales con el fin de institucionalizar el estado de bienestar.

Por tanto, el caso de las madres comunitarias es un ejemplo de la apropiación local del discurso del Proyecto de Cuentas Feminista. Las madres comunitarias utilizan la retórica de Ley de la Economía Cuidado, con el fin de legitimar sus propias expectativas en el debate local: “El Estado tiene que reconocer nuestro trabajo, porque el trabajo de cuidado es una forma de discriminación. El ICBF siempre piensa que no hacemos nada, porque nos preocupamos por los niños. Bueno, ellos pueden haber sido capaces de pensar así en el pasado, pero ahora están obligados por ley a tomar el trabajo de las mujeres en cuenta. Tienen que pagarnos un sueldo justo, tienen que reconocer que tenemos derechos laborales, y tienen que compensarnos por toda la injusticia pasada con dinero”⁶⁸.

Los argumentos transnacionales del Proyecto Feminista de Cuentas se han desplazado a un contexto local. Como la ley no tiene efectos indeterminados, sus resultados no son lineales, y no podemos medir el impacto o la aplicación de la Ley de Economía del Cuidado usando una lógica causal o positivista. En cambio, podemos documentar cómo los significados de la ley se mueven y son utilizados por los jugadores no coaccionados, produciendo resultados inesperados. El discurso del PIB alternativo como una narrativa contrahegemónica contra el hombre blanco del Norte, ha generado un resultado inesperado: la aplicación de su lógica no ha producido lo que la Ley de Economía del Cuidado propuso, que es una nueva medida al trabajo de cuidado femenino. En cambio, la Ley ha facultado a las madres comunitarias para exigir sus derechos laborales por parte del Estado, y ha movilizado la idea del trabajo de cuidado como un reclamo político y una forma de resistencia.

Pero este efecto no lineal no es la única lección que ofrece el estudio de caso. Las madres comunitarias, como burócratas callejeras, son los actores que instrumentalizan la lógica de

68 Grupo focal en Bogotá, Colombia, San Cristóbal Sur. 17 de octubre de 2012.

los indicadores. Como Doris Sommer dijo, los indicadores dinámicos muestran cómo el Norte ha producido una técnica de gobernanza mundial que lo ha traicionado. Los jugadores locales simplemente se aprovechan de la confianza del Norte en su propio conocimiento y el uso de las herramientas que creó para resistir. Las madres comunitarias son un ejemplo de cómo los actores locales han manipulado intencionalmente los datos y falsificado la información que los indicadores reportan. Esto puede interpretarse como una forma en la que los países del sur utilizan los indicadores como una forma de resistencia. Aunque sería fácil para los principales estudios liberales legales etiquetar el caso las Madres Comunitarias como un ejemplo de corrupción, la búsqueda de rentas y el mal gobierno en América Latina, creo que la evidencia también cuenta una historia en la cual la lógica lineal de la corrupción frente a la buena práctica, no funciona. Las acciones de las madres comunitarias, su empoderamiento y su uso estratégico de los indicadores podrían reforzar la imagen del Sur como un Estado fallido, porque es corrupto y arbitrario en la aplicación de los mecanismos legales, pero también puede ayudar en la construcción de un nuevo paradigma, en el cual los actores locales juegan un papel clave en la distribución de recursos en los espacios periféricos. Esto representa un nuevo enfoque de la gobernanza global en los espacios locales en el Sur.

III. MALAS MADRES: LAS MADRES Y SUS HIJOS EN LOS INDICADORES DE POLÍTICA SOCIAL

El propósito de esta sección es dar a conocer la agencia de madres y mostrar que sus objetivos políticos se oponen a la agenda del gobierno nacional. Esta oposición es importante, porque hablar de la tensión entre la madre y su hijo revela otra forma en que los indicadores juegan un papel en la construcción de la realidad de los países del Sur. Mientras que las madres utilizan una lógica cuantitativa para obtener más fondos, los indicadores

dan lugar a una realidad que esconde el conflicto entre las madres y los niños. En este sentido, el indicador crea un espacio político de combate. Mientras se crea una falsa realidad que permite a las madres beneficiarse de determinadas cadenas de fondos, también crea un imaginario colectivo que vincula a las madres como meros instrumentos de bienestar de sus hijos.

Dentro de este libreto podemos ver: a los niños y sus madres, unos u otros. A pesar del hecho de que culturalmente no estamos acostumbrados a considerar a la madre y al niño como sujeto de oposición, este parece ser uno de los dilemas clásicos de la política social. Después de todo, la vieja cuestión planteada por el feminismo socialista respecto de quién debía ser responsable de los niños —sus madres o el Estado—, sigue siendo válida para evaluar muchas de las disposiciones normativas que, junto con el sello de la política social, reproducen situaciones desventajosas para las mujeres^{69 70}.

Hasta este punto, hemos visto cómo aparecen los indicadores en la vida cotidiana de las mujeres y cómo utilizan el lenguaje técnico para recaudar fondos. Los lectores que aún no han sido persuadidos, estarán pensando que se trata de un simple caso de corrupción o que, tal vez, la palabra *resistencia* que yo uso en el título de este artículo es un marco excesivamente generoso para las acciones emprendidas por las madres comunitarias.

Precisamente en esta tensión la agenda de las madres frente a la gobernanza de los indicadores se hace más aguda. En su discurso, las madres comunitarias utilizan indicadores que les ayudan a obtener fondos, no solo para “obtener fondos”. El programa HCB, durante mucho tiempo, ha enfrentado el riesgo de ser cerrado por los organismos del Estado. Los fondos permiten a las madres mantener este programa que ayuda a otras mujeres y no a sus hijos: “este es un buen programa. Si me ocupo de este niño... incluso si no me cuido de él correctamente, su madre

69 Nancy Fraser, *Fortunes of Feminism: From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis* (Verso, London, New York, 2013).

70 Tamar Pitch, *Un derecho para dos: la construcción jurídica de género, sexo y sexualidad* (Cristina García-Pascual, trad., Trotta, Madrid, 2003).

puede ir a trabajar y traer dinero; ella se sentirá mejor consigo misma y tendrá una mejor relación con su marido. Esta madre también ha sido mi amiga durante los últimos 11, 3 o 5 años. Está claro que no estoy trabajando para los niños. Los indicadores están en lo cierto. Los niños no están bien cuidados aquí. Sin embargo, los indicadores deben medir cuánto ayudamos a otras mujeres. Pero, por supuesto, eso no sería un indicador, porque a nadie le importa lo que sucede con las mujeres. Por eso, yo trabajo *para* las mujeres”⁷¹.

El testimonio anterior pone de manifiesto la forma en que los indicadores participan escenario político de la resistencia. Los indicadores miden un objetivo que esconde cómo funciona realmente el programa. Si bien las mediciones de los HCB constantemente reproducen los resultados en términos de las vidas de los niños, el programa trabaja para mejorar las vidas de las mujeres. En las narraciones de las madres comunitarias, los indicadores no miden los beneficios del programa como una política de conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo, porque las mujeres no son una prioridad política para el gobierno, mientras que la primera infancia sí lo es. Así entonces, está claro que entre las mujeres y los niños, es políticamente correcto ayudar a estos últimos, tanto que creemos que si ayudamos a las madres, también estamos ayudando a los niños. Esto supone que las madres y sus hijos son temas complementarios, indisolubles o, al menos, esta es la imagen normativa de los sujetos que los indicadores han ayudado a construir.

Frecuentemente, la ley ha reinventado los mecanismos que producen que lo que se considera *femenino* es de segunda clase, dependiente, secundario o algo menor y como ya ha afirmado Mary Joe Frug, la *maternalización* es uno de estos elementos.

Maternalizar es pensar en lo femenino como esencialmente ligado a la reproducción, de esta manera se naturaliza el vínculo madre-hijo como una pareja central dentro de la producción

71 Grupo focal en Bogotá, Colombia, San Cristóbal Sur. 17 de octubre de 2012.

legal contemporánea⁷². Los derechos civiles, los derechos de familia, los derechos laborales, el derecho penal y las reglas de la sucesión son algunas de las normas que ayudan a normalizar el vínculo supuestamente “natural” entre las madres y sus hijos.

El vínculo madre-hijo también se remonta a una serie de programas sociales emprendidos como parte de una estrategia del gobierno para combatir la pobreza. Más Familias en Acción y Hogares Comunitarios de Bienestar de la Comunidad (HCB) son solo dos de ellos⁷³. Estos programas regulan la vida de las madres y sus hijos, unificándolos para crear así un solo beneficiario. En muchos sentidos, seguimos pensando que al ayudar a los niños también ayudamos a sus madres y viceversa. Esto implica que los beneficios para la primera infancia se canalizan al cambiar las vidas de las madres (con un mayor número de condiciones burocráticas para cumplir, por ejemplo) o se les da dinero a las madres para que ellas lo gasten en sus hijos. Como lo expone el gobierno en respuesta a la consolidación de las subvenciones condicionales en el caso del programa Más Familias en Acción, dar dinero a las madres es bueno, porque se ha demostrado que son ellas (y no los niños) quienes invierten más en el hogar: las madres gastan más en alimentos, en la salud, educación y la diversión para los miembros de la familia⁷⁴.

Sin embargo, el trabajo de campo llevado a cabo en el HCB me obliga a insistir en una vieja advertencia feminista: las madres y sus hijos no son los mismos, ni tampoco se gana cuando el otro gana. Por el contrario, la mejora de la situación de los niños muy a menudo implica un empeoramiento irrevocable en la vida de sus madres. Esto también funciona a la inversa: la mejora de las

72 Mary Joe Frug, *Un manifiesto jurídico feminista posmoderno*, en *Crítica jurídica* (Mauricio García-Villegas, Isabel Cristina Jaramillo-Sierra & Esteban Restrepo-Saldarriaga, eds., Universidad de los Andes y Universidad Nacional, Bogotá, 2006).

73 En Colombia estos programas son: Familias en Acción: http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx y Hogares Comunitarios de Bienestar, <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Servicios/PreguntasFrecuentesNew/Hogares>

74 Departamento Nacional de Planeación, DNP, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, *El camino recorrido, Diez años de Familias en Acción* (Presidencia de la República, Bogotá, 2010). Disponible en: <http://www.dps.gov.co/documentos/FA/EL%20CAMINO%20RECORRIDO%20WEB.pdf>

vidas de las madres a veces puede empeorar la condición de sus hijos. Lo anterior, precisamente porque las madres y los niños no son los mismos —ni deben ser vistos como sujetos de derecho— indisolubles, la ley y los indicadores actúan en detrimento de las mujeres cuando se les entiende como simples madres o se les trata como si fueran úteros divagando o *matrioskas* de dos piernas sin proyecto de vida propio.

La realidad del programa HCB señala que, a pesar de ser en términos de su impacto en la primera infancia⁷⁵, es una política social que ayuda a las mujeres de bajos ingresos a entrar al mercado laboral y que ha demostrado su éxito como medio de conciliar el trabajo productivo y el reproductivo⁷⁶. Sin embargo, los indicadores que figuran en los resultados del programa de HCB revelan que los niños no mejoran su peso, altura, habilidades sociales o su desarrollo cognitivo durante sus estancias en las casas de la comunidad.

A pesar de ello, mientras que las evaluaciones de impacto del programa revelan que sus resultados son cuestionables en términos de las competencias de salud, educación y psicosociales de los beneficiarios, el trabajo cualitativo con las madres revela que el programa desarrolla las políticas favorables para las mujeres. Por tanto, hay una profunda tensión entre la política social que está “escrita en los libros” y la política social “en acción”, que ejercen las madres comunitarias.

No son solo las madres comunitarias las que son un ejemplo positivo de liderazgo femenino local. El programa también ayuda, como lo he señalado anteriormente, a las madres de los niños atendidos, ya que esto les permite acceder a empleos mejor pagados efectivamente, a aumentar su nivel de ingresos, y a

75 Raquel Bernal, Camila Fernández, Carmen Elisa Flórez-Nieto, Alejandro Gaviria, Paul René Ocampo, Belén Samper & Fabio Sánchez, *Evaluation of the Early Childhood Program Hogares Comunitarios de Bienestar in Colombia* (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, Universidad de los Andes, Working Paper Series, 2009-16, 2009). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1486209

76 Lidia del Pilar Serrato, *Conciliación entre vida familiar y vida laboral: El caso del servicio de cuidado infantil en Bogotá* (Tesis de grado no publicada para optar al título de Magister sobre estudios en desarrollo, Centro Interdisciplinario de Investigación sobre Desarrollo, CIDER, Uniandes, Bogotá, 2008).

cambiar positivamente su posición de negociación en el hogar. Al mismo tiempo, ser parte del mercado de trabajo aumenta sus sentimientos de bienestar y su calidad de vida⁷⁷. Estos son los resultados que la política “en acción” produce y que el indicador esconde.

Lo que sigue es muy claro para las Madres Comunitarias: “¿Por qué no medir nuestro trabajo? Debido a que las personas del ICBF, quienes nos critican, no vienen aquí a ver que lo que hacemos es ayudar a otras madres, porque el cuidado de los hijos cuesta dinero, porque esto les impide acceder a otras oportunidades. ¿Por qué solo vienen aquí a medir y pesar a los niños? Le voy a decir por qué, porque nosotras las mujeres somos menos importantes que nuestros hijos”⁷⁸.

Está claro para las madres comunitarias que lo que sucede cuando se les da prevalencia a los indicadores relacionados con el bienestar de la primera infancia en cuanto al trabajo de cuidado —desarrollado, entre otras cosas, por el Proyecto Feminista de Cuentas— indica una preferencia política *contra* las mujeres. Es claro para ellas que para medir el bienestar de los niños es políticamente mejor que medir el impacto que el cuidado de los hijos tiene en las vidas de las mujeres. También está claro para ellas que un mal resultado en cuanto a la atención que se brinda a los niños es compatible con las decisiones políticas que cuestionan el programa, que es probable que su presupuesto se reduzca, o que alguien pueda proponer que el programa deba ser cerrado.

Sin embargo, también tienen claro por qué no pasa nada cuando el Estado no cumple su obligación de medir el trabajo de cuidado de las mujeres. En este sentido, los indicadores construyen un gobierno suave que estabiliza las imágenes sociales normativas y neutraliza las decisiones políticas. Nadie sabe que este escenario de conflicto se esconde detrás de los malos resultados en términos de desarrollo de los niños, derivados de

77 Lidia del Pilar Serrato, *Conciliación entre vida familiar y vida laboral: El caso del servicio de cuidado infantil en Bogotá* (Tesis de grado no publicada para optar al título de Magister sobre estudios en desarrollo, Centro Interdisciplinario de Investigación sobre Desarrollo, CIDER, Uniandes, Bogotá, 2008).

78 Grupo focal en Bogotá, Colombia, San Cristóbal Sur. 17 de octubre de 2012.

la evaluación de los impactos del programa HCB. Esta es la magia de los indicadores.

El idioma de los indicadores tiene el poder para ocultar la realidad conflictiva entre madres e hijos, y al mismo tiempo crear la realidad que se está midiendo, en la que no hay conflicto entre esos temas pues los resultados de los niños son más importantes que los resultados de las mujeres. La elección política dentro de este debate es totalmente invisible. Es invisible detrás de la poderosa presencia del número de resultados producidos por la lógica del cuidado infantil y los efectos legitimadores que la objetividad de los números y el lenguaje tiene. Esta es la forma en la que los espacios de los indicadores son extremadamente políticos.

CONCLUSIÓN

Este trabajo es un intento de desarrollar un escenario poscrítico de la literatura sobre los indicadores. En respuesta a la posición liberal —que aplaude el método cuantitativo como un medio eficaz para simplificar la realidad— y a la crítica poscolonial —que identifica, en los indicadores, una nueva manifestación de la asimetría del poder geopolítico—, el propósito de este trabajo fue arrojar luz sobre la profunda complejidad presente en la aplicación de los indicadores.

Utilizando el estudio de caso de madres comunitarias y la llegada del Proyecto Feminista de Cuentas a Colombia, el propósito de este trabajo es mostrar al menos dos elementos relacionados con el funcionamiento de los indicadores. El primero está relacionado con el uso instrumental del lenguaje cuantitativo. Más allá de lo que se predijo por la versión neoliberal o la crítica poscolonial, la gente en el sur global ha sido capaz de apropiarse del lenguaje de los indicadores y lo utiliza para desarrollar sus propias agendas políticas. Las madres comunitarias son un ejemplo de cómo sucede esto. Ellas usan los indicadores para recaudar fondos, ya que están profundamente convencidas de que su trabajo ayuda a otras mujeres. Esto funciona como una resistencia, porque se opone a la agenda del gobierno, que considera que su trabajo está dedicado a la primera infancia o a ayudar a los niños.

En segundo lugar, los indicadores aparecen como un escenario político en el caso de las madres comunitarias de diferentes maneras. Producen una realidad normativa que esconde el conflicto y cosifica el vínculo madre-hijo, a la vez que también construye un tipo de gobierno que implementa imágenes normativas que ellas mismas producen. Esto es lo que sucede con la política social y los indicadores del programa HCB. Los indicadores se utilizan cuando los mecanismos tradicionales son insuficientes o son excluidos de la posibilidad de una intervención.

Espero que estos resultados, por tanto, sirvan para trazar una agenda de investigación sobre los indicadores en el sur global

que vayan más allá de un terreno común en la discusión acerca de las técnicas de gobierno. También espero que este trabajo sea evocador de las feministas socialistas que sufren la mayor de las desigualdades en el trabajo reproductivo de las mujeres. Tanto el Proyecto Feminista de Cuentas como el funcionamiento de la HCB desarrollado en este estudio, podrían constituir buenos objetos de análisis con respecto a este debate.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Becker, Gary, *A Treatise on the Family* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1991).
- Benería, Lourdes, *Gender, Development and Globalization: Economics as if all People Mattered* (Routledge, London, 2003).
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, *El camino recorrido. Diez años de Familias en Acción* (Presidencia de la República, Bogotá, 2010). Disponible en: <http://www.dps.gov.co/documentos/FA/EL%20CAMINO%20RECORRIDO%20WEB.pdf>
- Escobar, Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (Princeton University Press, Princeton 1995).
- Fraser, Nancy, *Fortunes of Feminism: From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis* (Verso, London, New York, 2013).
- Kennedy, Duncan, *A Critique of Adjudication [fin de siècle]* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997).
- Lipsky, Michael, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (Russell Sage Foundation, New York, 2010).
- Pitch, Tamar, *Un derecho para dos: la construcción jurídica de género, sexo y sexualidad* (Cristina García-Pascual, trad., Trotta, Madrid, 2003).
- Reid, Margaret, *Economics of Household Production* (John Wiley & Sons, New York, 1934).
- Said, Edward W., *Orientalismo* (Random House Mondadori, Barcelona, 2004).
- Sommer, Doris, *Proceed with Caution, When Engaged by Minority Writing in the Americas* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999).
- Spivak, Gayatri Chacravorty, *A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing Present* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999).
- Stiglitz, Joseph & Greenwald, Bruce, *Towards a New Paradigm in Monetary Economics* (Cambridge University Press, Cambridge, 2003).
- Waring, Marilyn, *If Women Counted – A New Feminist Economics* (HarperCollins Paperback, New York, 1988).
- Weber, Max, *Economy and Society* (Bedminster Press, New York, 1919).

Contribución en obras colectivas

- Arango, Luz Gabriela & Molinier, Pascale, comps., *El trabajo y la ética del cuidado* (Editorial la Carreta Social, Bogotá, 2011).

- Davis, Kevin E.; Fisher, Angelina; Kingsbury, Benedict & Merry, Sally Engle, eds., *Governance by Indicators: Global Power through Data* (Oxford University Press, Oxford, 2012).
- Frug, Mary Joe, *Un manifiesto jurídico feminista posmoderno*, in *Crítica Jurídica*, 223-250 (Mauricio García-Villegas, Isabel Cristina Jaramillo-Sierra & Esteban Restrepo-Saldarriaga, eds., Universidad de los Andes y Universidad Nacional, Bogotá, 2006).
- Jenkins, Jeffery A. & Patashnik, Eric, eds., *Living Legislation: Durability, Change, and the Politics of American Lawmaking* (University of Chicago Press, Chicago, 2012).
- Morasso, María del Carmen, coord., *Hacia una política pública en desarrollo infantil temprano* (Publicaciones UNICEF, Buenos Aires, 2013). Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/Sistematizacion_final.pdf
- Moreno, Carolina, *El proyecto de gobernanza y el derecho administrativo: ¿diálogo disfuncional entre proyectos globalizadores y tradición del derecho interno?*, en *Segundo Manual del Derecho Administrativo* (Helena Alviar, coord., en proceso de publicación, Uniandes, Bogotá, 2013).
- Rittich, Kerry, *The Future of Law and Development: Second Generation Reforms and the Incorporation of the Social*, in *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, 203-252 (David M. Trubek & Álvaro Santos, eds., Cambridge University Press, Cambridge, 2006).
- Urueña, René, *Internally Displaced Population in Colombia. A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance*, in *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 249-280 (Kevin E. 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
- Villamizar-García, María Eugenia, *Uso y distribución de tiempo de mujeres y hombres*, in *Bogotá: Midiendo la desigualdad. Informe final de Consultoría* (Alcaldía de Bogotá, eds., Subsecretaría de la Mujer, Género y Diversidad Sexual, Alcaldía de Bogotá, Gobierno de la Ciudad, Bogotá D.C., 2011).

Revistas

- Abadía, Marcela, *Política criminal por medio del uso de indicadores: el caso de la violencia sexual en el conflicto armado colombiano*, 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, xxx-xxx (2014). Disponible en: http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/int.htm
- Adler, Emanuel, *The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation*, 14 *European Journal of International Relation*, 2, 195-230 (2008).
- Buchely, Lina, *Economic Inclusion? A Landing of the Feminist Accounting Project: An Approach to Analyzing the Regulation of Domestic Work in Colombia*, 1 *Global Sciences & Technology Forum, GSTF, Journal of Law and Social Sciences*,

- 2 (2012). Disponible en: http://works.bepress.com/lina_buchely/3/
- Buchely, Lina, *El precio de la desigualdad. Análisis de la regulación del trabajo doméstico desde el DDL*, 14 *Estudios Socio-Jurídicos*, 2, 107-143 (2012). Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/viewFile/2061/1948>
- Buchely, Lina, *The NGOisation Dilemma: International Cooperation, Grassroots Relations and Government Action from an Accountability Perspective: A Case Study of Colombian Migration NGOs and the National System of Migration*, 31 *Buffalo Public Interest Law Journal*, 63-117 (2013). Versión previa disponible en: http://works.bepress.com/lina_buchely/2/
- Céspedes-Báez, Lina María, *Más allá de lo que es medible: el feminismo de la gobernanza y los indicadores en Colombia*, 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, xxx-xxx (2014). Disponible en: http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/int.htm
- Davis, Kevin E.; Kingsbury, Benedict & Merry, Sally Engle, *Indicators as a Technology of Global Governance*, 46 *Law and Society Review*, 1, 71-104 (2012).
- Friedman, Elisabeth Jay, *Re(gion)alizing Women's Human Rights in Latin America*, 5 *Politics & Gender*, 3, 349-375. Disponible en: https://www.academia.edu/1928222/Re_gion_alizing_Womens_Human_Rights_in_Latin_America
- Gupta, Akhil & Sharma, Aradhana, *Globalization and Postcolonial States*, 47 *Current Anthropology*, 2, 277-307 (2006).
- Kennedy, Duncan, *A Semiotics of Critique*, 22 *Cardozo Law Review*, 1147-1189 (2001). Disponible en: <http://www.duncankennedy.net/documents/A%20Semiotics%20of%20Critique.pdf>
- Kennedy, Duncan, *Two Globalizations of Law and Legal Thought: 1850-1968*, 36 *Suffolk University Law Review*, 3, 631-679 (2003). Disponible en: <http://www.duncankennedy.net/documents/Two%20Globalizations%20of%20Law%20and%20Legal%20Thought%201850-1968.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
- López-Medina, Diego, *El sueño weberiano. Claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano*, 1 *Revista de Derecho Público*, 1-42 (2006). Disponible en: https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub128.pdf
- Merry, Sally Engle, *Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance*, 52 *Current Anthropology*, Supplement 3, S83-S95 (2011). Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/full/10.1086/657241>

Tesis

- Eslava, Luis, *Local Space, Global Life, The Everyday Operation of the International Law and Development* (submitted in total fulfillment of the requirements

of the degree of Doctor of Philosophy, Institute for International Law and the Humanities, IILAH, The University of Melbourne, 2012). Disponible en: <https://kent.academia.edu/LuisEslava/Doctoral-Thesis>

Serrato, Lidia del Pilar, *Conciliación entre vida familiar y vida laboral: El caso del servicio de cuidado infantil en Bogotá* (Tesis de grado no publicada para optar al título de Magister sobre estudios en desarrollo, Centro Interdisciplinario de Investigación sobre Desarrollo, CIDER, Uniandes, Bogotá, 2008).

Working papers

Bernal, Raquel; Fernández, Camila; Flórez-Nieto, Carmen Elisa; Gaviria, Alejandro; Ocampo, Paul René; Samper, Belén & Sánchez, Fabio, *Evaluation of the Early Childhood Program Hogares Comunitarios de Bienestar in Colombia* (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, Universidad de los Andes, Working Paper Series, 2009-16, 2009). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1486209

Normatividad internacional

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEFDPCM. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, Declaración y plataforma de acción de Beijing 1995. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

Organización de Naciones Unidas, Actualizaciones y enmiendas del Sistema de Cuentas Nacionales, SCN, 1993. Disponible en: http://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesf/seriesf_2rev4_add1s.pdf

Organización Internacional del Trabajo, OIT, Convención de Trabajadores Domésticos c189, Ginebra, 16 de junio de 2011 Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:2551460,es:NO

Normatividad colombiana

Colombia, Ley 1413 de 2010, por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas, 47.890 *Diario Oficial*, 11 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1413_2010.html

Documentos, informes, entrevistas, reportes

Buchely, Lina, Bitácora de campo, 23 de marzo de 2010 (2013).

Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, Departamento Nacional de Planeación, DNP, *Conpes Social 109, Política Pública Nacional de Primera Infancia, Colombia por la Primera Infancia*, diciembre de 2007. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177828_archivo_pdf_conpes109.pdf

Entrevista con Camilo Andrés Hurtado

Entrevista con Gladys Meneces, líder del hogar Bambi Darién. 19 de septiembre, 2012.

Entrevista con Raquel Bernal, 29 de enero de 2013.

Entrevista con Rosa María Navarro, exdirectora general del ICBF. 2 de noviembre de 2012.

Entrevista televisada con la senadora Cecilia López on City TV, 28 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.citytv.com.co/videos/17010/cecilia-lopez-propoundria-proyecto-de-ley-sobre-la-economia-del-cuidado>

Grupo focal en Bogotá, Colombia, San Cristóbal Sur. 17 de octubre de 2012.

Grupo focal en El Espinal, Tolima. 22 de noviembre de 2012.

Sitios web

<http://cecilialopez.com/>

<http://ffp.statesindex.org/>

http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx

http://www.elmundo.com/portal/noticias/poblacion/madres_del_icbf_inconformes.php

http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11734032.html

http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13020864.html

<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Servicios/PreguntasFrecuentesNew/Hogares>

<http://www.idwn.info/?q=node&page=5>

<http://www.ituc-csi.org/campana-12-para-12-el-uruguay-es?lang=es>

<http://www.semana.com/nacion/articulo/las-madres-comunitarias-no-van-acabar-icbf/260164-3>

http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

