



INDICADORES COMO INTERVENCIONES: OBSTÁCULOS Y EXPECTATIVAS AL APOYAR INICIATIVAS DE DESARROLLO*

INDICATORS AS INTERVENTION: OBSTACLES AND EXPECTATIONS RESULTING FROM SUPPORTING DEVELOPMENT INITIATIVES

KEVIN DAVIS**

BENEDICT KINGSBURY***

Fecha de recepción: 30 de abril 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

Davis, Kevin E. & Kingsbury, Benedict, *Indicadores como intervenciones: obstáculos y expectativas al apoyar iniciativas de desarrollo*, 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 473-542 (2014). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.ill14-25.icio>

doi: 10.11144/Javeriana.ill14-25.icio

* Este reporte, preparado con apoyo de la Fundación Rockefeller, se basó extensivamente en reportes preparados por Nehal Bhuta, Sarah Dadush y Angelina Fisher que aparecen con modificaciones sustanciales en Kevin E. Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry, eds., *Governance by Indicators: Global Power Through Quantification and Rankings (Gobernanza basada en indicadores)* (Oxford University Press, Oxford, 2012). Los autores de este informe también se han beneficiado ampliamente de una revisión incisiva de la literatura relevante preparada por Christopher Bradley y de las sugerencias y comentarios a los borradores de un grupo de interlocutores de la Fundación Rockefeller. El material utilizado también se basó en la investigación que los autores dirigieron junto con Sally Engle Merry. Sus ideas clave están presentadas en *Indicators as a Technology of Global Governance*, 46 *Law and Society Review*, 1, 71-104 (2012). Disponible en: <http://www.nyudri.org/wp-content/uploads/2012/04/indicatorsasatechnologyofglobalgovernance.pdf>, escrito por Kevin E. Davis, Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry y en el libro *Governance by Indicators: Global Power Through Quantification and Rankings (Gobernanza basada en indicadores)*. Davis, Kingsbury y Merry actualmente dirigen un proyecto colaborativo entre múltiples países, enfocado en indicadores en países en desarrollo o en transición, patrocinado por la National Science Foundation. Estos otros trabajos de investigación, han sido generosamente apoyados por la Corporación Carnegie de Nueva York, la National Science Foundation, el Straus Institute for the Advanced Study of Law & Justice at New York University, nyu, School of Law, el fondo para investigación D'Agostino y el fondo Greenberg de la Facultad de Derecho, New York University, nyu.

** Profesor de derecho de los negocios, de la Facultad de Derecho, New York University, nyu (Beller Family).

*** Profesor de derecho y director del Institute for International Law and Justice, iilj, en la Facultad de Derecho, New York University, nyu (Murry e Ida Becker) y es profesor visitante de derecho en la Universidad de Utah.

RESUMEN

Los indicadores son transversales en la política del desarrollo: corrupción, tráfico de personas, obstáculos para hacer negocios, mortalidad y morbilidad infantil... Hay indicadores para todos estos problemas sociales y estos indicadores no solo son métodos para seleccionar, evaluar y publicar intervenciones de desarrollo: ¡son intervenciones por derecho propio! Los indicadores tienen el potencial de ser intervenciones constructivas para enfrentar problemas de desarrollo. A partir de tres casos de estudio y de una revisión a la literatura, este reporte proporciona un marco para entender los efectos de producir indicadores en la gobernanza global y en contextos transnacionales relacionados con el desarrollo, para brindar atención a ciertos obstáculos y efectos perversos que pueden fácilmente ser el resultado de producir y usar indicadores sin la conciencia de que ellos en sí mismos son una intervención, o sin consideración ni consulta de largo alcance.

Palabras clave: indicadores; gobernanza global; desarrollo económico

ABSTRACT

Indicators are ubiquitous in development policy. Corruption, human trafficking, obstacles to doing business, child mortality and morbidity. There are indicators for all of these social problems. These indicators are not only methods of selecting, evaluating or publicizing development interventions —they are interventions in their own right! Indicators have potential to be constructive interventions in addressing wicked problems of development. Drawing on three case studies and a review of the literature, this report provides a framework for understanding the effects of producing indicators in global governance and transnational contexts relevant to development, drawing attention to some pitfalls and perverse effects that can easily result from producing and using indicators without realizing that they are themselves interventions, or without sufficiently far-reaching thought and consultations.

Key words: indicators; global governance; economic development

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- *A. Solución de problemas de arriba hacia abajo (top-down). Patologías y obstáculos de los indicadores.- B. Los indicadores como intervenciones enfocadas en problemas perversos.- C. Resumen del artículo.- I. LOS INDICADORES Y SUS ALTERNATIVAS. A. ¿Qué es un indicador?- B. ¿Cómo se producen los indicadores?- C. Alternativas a los indicadores.- D. Casos de estudio.- 1. Indicador de cobertura de vacunación, OMS/UNICEF.- 2. Estados fallidos: indicador de estados fallidos del Fondo para la Paz de Estados Unidos, USFFP.- 3. Sistema de Evaluación de la Inversión con Impacto Global, Global Impact Investing Ratings System, GIIRS.- II. FUNCIONES DE LOS INDICADORES PARA HACER FRENTE A LOS PROBLEMAS SOCIALES.- A. El proceso de solución de los problemas sociales: el encuadre, la acción, la impugnación y actualización.- 1. Encuadre.- 2. Acción.- 3. Impugnación.- 4. Aprendizaje y revisión.- B. Dos funciones para los indicadores.- C. El papel sociopolítico de los indicadores.- III. LOS INDICADORES Y LA DEMARCACIÓN DE LOS PROBLEMAS SOCIALES.- A. Cómo los indicadores demarcan los problemas.- B. Indicadores: validez y la medición del error.- C. Las discrepancias en encuadre entre el indicador y el estándar de oro para el problema.- D. Indicadores que enmarcan los problemas de manera controversial.- E. ¿Los indicadores promueven un entendimiento común?- IV. ¿CÓMO INFLUYEN LOS INDICADORES EN LA ACCIÓN?- A. ¿Qué indicadores influyen en la acción?- 1. Ejemplos de indicadores influyentes.- 2. Ejemplos de indicadores que no son influyentes.- 3. Por qué sabemos tan poco sobre qué indicadores son influyentes.- B. ¿Qué factores determinan la influencia de los indicadores?- 1. Canal de movilización social.- C. ¿En qué condiciones pueden los indicadores promover acciones constructivas óptimas?- 1. Acciones por medio de la información.- 2. Acción por medio de la movilización.- D. ¿Cuándo promueven los indicadores una acción coordinada?- E. ¿Puede el uso de indicadores mejorar la rendición de cuentas de las acciones?- V. IMPUGNACIÓN ALREDEDOR DE LOS INDICADORES.- VI. APRENDIZAJE Y REVISIÓN.- CONCLUSIÓN.- BIBLIOGRAFÍA.*

INTRODUCCIÓN

Los indicadores son omnipresentes en la política de desarrollo: corrupción, trata de personas, obstáculos para hacer negocios, mortalidad infantil y morbilidad, desarrollo humano, fragilidad del Estado. Hay indicadores para todos estos problemas sociales. El número de usuarios va desde las grandes organizaciones intergubernamentales y las agencias gubernamentales nacionales de las economías desarrolladas o en rápido crecimiento, a las organizaciones no gubernamentales o fundaciones o corporaciones, a los organismos gubernamentales nacionales y subnacionales y los medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales en los países en desarrollo, a comunidades locales, a las personas en cualquier lugar cuyas decisiones pueden verse afectadas por la información transmitida en los indicadores. Algunos de estos actores producen o comisionan sus propios indicadores. Muchos son simplemente consumidores de los indicadores producidos por otros.

Esto nos lleva a preguntarnos: ¿por qué el interés creciente en los indicadores? ¿Por qué tantas personas se sienten intranquilas con la creciente confianza en los indicadores, o se sienten intranquilas con la influencia de ciertos indicadores específicos? Para resolver estas preguntas, es crítico entender que el mero acto de producir un indicador tiene efectos significativos en los resultados del desarrollo. En vez de ver los indicadores únicamente como métodos de selección, evaluación y publicación de intervenciones en desarrollo, la producción de un indicador debería ser vista como una intervención por derecho propio.

¿Qué son los indicadores?

Los indicadores son:

Herramientas de diagnóstico para identificar problemas y necesidades.

Medidas instrumentales de desempeño.

Técnicas para crear conciencia y generar promoción pública.

Instrumentos de cambio.

¡Los indicadores son intervenciones!

Sorprendentemente, se ha hecho muy poco para entender los efectos de producir indicadores, en especial en contextos transnacionales y de gobernanza global relacionados con el desarrollo. Este artículo se basa en tres estudios de caso y en una revisión de la literatura para establecer un marco para la comprensión de los efectos potenciales.

Solución de problemas de arriba hacia abajo (top-down) y las patologías y trampas de los indicadores

Los enfoques de arriba hacia abajo en la solución de problemas sociales complejos tienen una historia accidentada y han atraído algunas críticas bien fundadas. Se ha aprendido mucho en varias décadas de crítica sobre los enfoques simples de formulación del problema/formulación de la solución. Simplificar en exceso y hacer formulaciones demasiado confiadas acerca de problemas realmente complejos y poco conocidos puede llevar a soluciones equivocadas. Esto es especialmente cierto respecto a los enfoques que formulan soluciones basadas en datos susceptibles de manipulación o susceptibles de ser objeto de juego de las partes interesadas.

También sabemos que las formulaciones de los problemas y de sus soluciones son, a su vez, una afirmación de poder sobre otras personas que a menudo están mucho más directamente

afectadas por el tema que aquellas que hacen la formulación. Algunas de estas formulaciones tienen efectos como el engrandecimiento de poder, la estigmatización o el desempoderamiento. En muchos temas, los actores interesados difieren considerablemente en cuanto a cuál es el “problema” y qué sería un éxito de la intervención en relación con él. Para cualquier persona que propone una intervención es indispensable comprometerse con estas diferencias y tratar de formar una comprensión compartida entre los actores o, por lo menos, llegar a un consenso sobre los marcadores y las medidas y representaciones con respecto a la emisión y el camino a seguir (estos conocimientos se utilizan en trabajos acerca de “problemas perversos”, así como en otros trabajos).

Las formulaciones de los “problemas” y “soluciones” (siendo más realistas, son más formas de mejorar o caminos a seguir que “soluciones”) deben ser revisadas a medida que se aprende de la experiencia, las percepciones cambian o las condiciones generales cambian. Algunos temas son en gran parte sistémicos: solo pueden abordarse eficazmente mediante la comprensión del sistema complejo en el que están inmersos, y de las relaciones continuas de acomodamiento o fricción o interrupción entre ese sistema y otros. Un único “problema” —o “solución”— puede ser directa o indirectamente dependiente de múltiples sistemas complejos, que los actores clave pueden a su vez entender de forma diferente o, realmente, no entender en absoluto.

La solución de problemas de arriba hacia abajo ha hecho un amplio uso de indicadores. En algunos casos, los indicadores han sido una parte importante del “problema” cuando se usan enfoques simplemente orientados hacia los problemas. A menudo los indicadores encarnan, al menos de manera implícita, teorías sobre qué causa el problema, cómo esas características causales pueden ser superadas o redirigidas positivamente, quiénes son los actores principales de modo que el problema se pueda abordar de manera productiva, qué vías son susceptibles de producir mejores resultados, y qué constituye un éxito desde el punto de vista de los actores clave. Algunas críticas a los

enfoques se basan en el uso de indicadores en tales modelos de solución de problemas, y viceversa.

*Indicadores como intervenciones dirigidas
a los “problemas perversos”*

El enfoque de los “problemas perversos” frente a los problemas sociales complejos ha pasado a primer plano como una respuesta a muchas de las críticas del enfoque de arriba hacia abajo para la resolución de problemas¹. Aunque siga abierto a la crítica, este enfoque tiene el potencial de poner énfasis en lo que cada uno de los actores involucrados en el problema entiende como relevante, de manera que se puedan incorporar los puntos de vista de estos actores tanto en el diagnóstico como frente a las medidas deseables o indeseables a tomar.

Los problemas perversos tienen varias características que los hacen difíciles: son difíciles de entender en categorías estándar individuales —por ejemplo, el fracaso estatal ha sido interpretado de diversas maneras por agencias externas como un problema de desarrollo o un problema de seguridad mientras que la población local puede verlo de otra manera—. Los problemas perversos son complejos: por lo general tienen muchas causas y las posibles respuestas a menudo incluyen una miríada de diferentes actores. Además, estos problemas toman diferentes formas en diferentes lugares, por lo que cada versión del problema es relativamente única. Las intervenciones significativas en respuesta a los problemas perversos pueden tener consecuencias que no son fáciles de prever. En algunos casos, la vida de las personas será irreversiblemente influenciada y las circunstancias cambiarán de manera irrevocable. Por todas estas razones, a menudo no es realista hablar de *resolver* este tipo de problemas. Por otro lado, tampoco es realista hablar de *abordarlos* constructivamente. Encontrar las intervenciones más

1 Horst Rittel y Melvin Webber, “Dilemmas in a General Theory of Planning,” 4 Policy Sciences 155–169 (1973).

constructivas es un reto. Los indicadores, que buscan simplificar y por lo general no son participativos, pueden parecer una forma poco prometedora de intervención en este tipo de contextos. Sugerimos, sin embargo, que los indicadores bien elaborados pueden desempeñar un papel muy valioso.

Los indicadores tienen el potencial de ser intervenciones constructivas para hacer frente a los problemas perversos o incluso superperversos de desarrollo. Los diversos actores cuyos esfuerzos son necesarios para abordar con provecho un problema perverso no ven el problema de la misma manera ni con los mismos parámetros; la mayoría puede identificarse solo con algunos aspectos; cada uno puede perseguir ideales o agendas que, sin saberlo, lo alejan de mejoras colectivas más amplias, pues puede tener colectivamente visiones incompatibles debido a la respuesta a diferentes preguntas, o algunos otros actores relevantes pueden no verse a sí mismos participando en modo alguno en el problema.

A su vez, los indicadores bien contruidos pueden construir entendimientos compartidos y coherencia, movilizar a los actores clave en sus respuestas, y ayudar a guiarlos hacia una empresa común con otros actores esenciales para hacer frente a ese problema. Los indicadores pueden ser diseñados de manera que generen aprendizaje, y pueden ser integrados en estructuras para la difusión de este aprendizaje y la alteración de las prácticas para reflejar las experiencias aprendidas.

Más fundamentalmente, los indicadores pueden ser pilotados en una primera formulación de la aproximación al “problema” y/o los caminos del cambio y/o la “solución”, y luego ser modificados o reconsiderados radicalmente; también pueden surgir nuevos encuadres o puntos de vista del problema, al igual que pueden surgir nuevas vías o nuevas soluciones, o podrían estos volverse dominantes entre los actores, podrían ser reformulados para construir sobre los efectos de retroalimentación, o para responder al sistema de escala o a los impactos intrasistémicos.

Nuestro trabajo hasta ahora no ha encontrado ejemplos de portafolios sofisticados de los indicadores relacionados con el

desarrollo diseñados y gestionados para hacer todo esto. Sin embargo, la práctica en la producción y el uso de indicadores recae (voluntaria o involuntariamente) en muchas de estas cuestiones. Creemos que se puede aprender mucho del estudio y análisis de esta experiencia y de una mayor reflexión, experimentación y crítica en estas áreas. Sobre la base de una revisión de los estudios de literatura y tres casos, este artículo proporciona algunas bases analíticas y ejemplos esclarecedores. Pero es necesario mucho más trabajo en estos temas.

En la discusión que sigue, se delinean algunas de las principales consideraciones pertinentes para determinar cómo los indicadores pueden ser empleados de manera constructiva como intervenciones que abordan problemas perversos relacionados con el desarrollo. Se examinarán dos tipos de consideraciones.

Un conjunto de consideraciones se refiere a la formulación de un problema complejo y los procesos para la toma y revisión de las medidas para abordar el problema. ¿Cómo influyen los indicadores en la comprensión de un problema complejo: sus parámetros y sus componentes, las causas y las posibles soluciones? ¿Cómo influyen los indicadores en las decisiones sobre las intervenciones para abordar el problema? ¿Pueden los indicadores ayudar a habilitar o desalentar tipos específicos de disputas (o la influencia de los actores particulares) sobre el encuadre del problema o las decisiones sobre las respuestas a él?

Un segundo conjunto de consideraciones se refiere a la gran cantidad de actores cuyas acciones y entendimientos deben estar alineados para hacer frente de manera efectiva a un problema social complejo. Examinamos cómo la producción de indicadores influye en las variaciones de los entendimientos, decisiones y acciones en todos los grupos de actores en estos contextos de múltiples actores. A este respecto, el artículo trata de iluminar cuándo y cómo la producción y el uso de indicadores pueden servir para:

- crear un entendimiento común sobre cómo encuadrar, analizar y responder ante un problema particular;

- crear estructuras sociales que pueden utilizarse para facilitar la comprensión y la confianza por medio de una serie de interacciones comunes;
- mejorar la percepción sobre la eficiencia, la transparencia, la coherencia y la legitimidad de la toma de decisiones;
- garantizar que las decisiones tanto sobre la formulación de los problemas como las posibles medidas para la mejora estén abiertas a la impugnación por una amplia gama de partes interesadas; y
- mejorar el impacto (positivo) de la política y las intervenciones programáticas en el comportamiento de los actores involucrados (incluidos los donantes), de forma que se mejoren las respuestas a los problemas sociales.

Indicadores: patologías y retos

- Encanto de cuantificar: creencia excesiva en la veracidad y exactitud de los números.
- Absorción de incertidumbre: advertencias sobre la medición y la calidad de los datos, hechas por los productores técnicos, pero ignoradas por los responsables políticos y los medios de comunicación.
- Simplificación: problemas complejos reducidos a las puntuaciones individuales simplistas.
- Distorsión de las prioridades: “lo que se mide es lo que importa”, pero lo que importa no se suele medir o no es medible.
- Juegos de indicadores, lo cual desvía el esfuerzo de mejores caminos.
- Clasificación de suma cero: tiene que haber un perdedor por cada ganador.
- Afianzamiento de las ideas: la confianza ciega en los indicadores puede sofocar el debate real, penalizar los experimentos y la innovación, y recompensar las soluciones rápidas.
- Carrera armamentista cuantitativa: “se necesita un indicador para combatir otro indicador”. Tecnocracia: poder excesivo dado a los diseñadores y productores de indicadores con opciones políticas y preferencias culturales disfrazadas de problemas técnicos.
- Falta de responsabilidad o participación en la producción de indicadores.
- Inestabilidad: las frecuentes revisiones de los indicadores reflejan las nuevas prioridades de los que detentan el poder en lugar del aprendizaje, lo que desincentiva las mejoras en el desempeño.

Resumen del reporte

Las restantes secciones de este artículo son las siguientes: La sección I ofrece una definición del concepto de indicador y proporciona una visión general de cómo se producen y se utilizan los indicadores. Esta sección también compara y contrasta los

indicadores con formas alternativas de intervención en el proceso de abordar los problemas sociales. La sección II establece varias proposiciones generales sobre los efectos del uso de indicadores. Se identifican dos canales por medio de los cuales los indicadores influyen en las respuestas a los problemas sociales complejos, los cuales son, principalmente, el suministro de información y el estímulo a la participación. Las secciones III, IV, V y VI se basan respectivamente en la literatura teórica y nuestros estudios de casos para examinar el papel que desempeñan los indicadores en cada etapa del proceso de solución de los problemas sociales: encuadre, acción, disputa y aprendizaje/revisión.

LOS INDICADORES Y SUS ALTERNATIVAS

¿Qué es un indicador?

El término indicador puede ser definido de la siguiente manera:

Un indicador es una colección denominada de datos organizados por rango que busca representar el desempeño pasado o proyectado de diferentes unidades. Los datos son generados a través de un proceso que simplifica datos en bruto sobre un fenómeno social complejo. Los datos, en esta forma simplificada y procesada, son susceptibles de ser usados para comparar unidades de análisis particulares (tales como países o instituciones o corporaciones), sincrónica o proyectivamente, y evaluar su desempeño en referencia a uno o más estándares².

2 Kevin E. Davis, Sally Merry y Benedict Kingsbury, "Indicators as a Technology of Global Governance," 46:1 Law and Society Review.

El Indicador de Riesgo Político

El Indicador de Riesgo Político, un indicador basado en 12 variables políticas y sociales que produce Political Risk Services, una entidad con ánimo de lucro, está diseñado para ser utilizado por los inversionistas para decidir dónde invertir y qué primas de riesgo cobrar. Además, uno o más subindicadores de Political Risk Services componen los indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial.

Fuente: <https://www.prsgroup.com/about-us/our-two-methodologies/icrg>

Este artículo se ocupa principalmente de los indicadores sociales. Se trata de indicadores que pretenden capturar la información, en la perspectiva orientada al problema planteado en la introducción, sobre el grado actual o proyectado de los problemas sociales. Para nuestros propósitos, un problema social es cualquier característica de una sociedad que puede ser mejorada por medio de la acción humana deliberada. Estos problemas se pueden definir más o menos ampliamente, por ejemplo, la prevalencia de enfermedades infecciosas en oposición a la prevalencia de VIH. Nuestra atención se centra en los problemas complejos que involucran a muchos actores y, en particular, los problemas complejos que afectan a los miembros más vulnerables de las sociedades en desarrollo. Algunos de estos son “problemas perversos” en el sentido de que diferentes actores cuyo comportamiento, actitudes o apoyo son importantes para abordar el tema, tienen marcadamente diferentes puntos de vista acerca de cuál es el “problema” y sobre cuál sería una “solución” o al menos un éxito en relación con ella; también pueden tener diferentes puntos de vista sobre qué causa el “problema” y cuáles son las vías causales hacia lo que perciben como soluciones y no soluciones.

Otros desafíos surgen cuando los actores tienen opiniones diferentes, o diferentes entendimientos de consideraciones sistémicas sobre el problema.

Hay muchos ejemplos de indicadores de problemas sociales complejos. Estos indicadores varían en la identidad de los productores —internacionales o locales, sin ánimo de lucro o con ánimo de lucro, individuales o colaborativos—, la identidad de los usuarios, la categoría de usos y el tipo de impacto que el indicador tiene.

El Barómetro Africano da Media

mide la libertad de prensa mediante evaluaciones hechas a los profesionales de los medios de comunicación y la sociedad civil en cada país por medio de 45 indicadores. El proyecto de comunicación de la Friedrich-Ebert Stiftung, FES, en África organiza este barómetro y utiliza la información para aumentar la conciencia pública sobre los protocolos de comunicación y las declaraciones firmadas por los gobiernos no implementadas mediante la legislación nacional y sensibilizar a las ONG sobre la importancia de las cuestiones de los medios de comunicación para el “buen gobierno” y sentar las bases para un programa de reformas a las ONG de los medios.

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/africa-media/09167.pdf>

Algunos indicadores se utilizan para supervisar y evaluar la magnitud de los problemas y el éxito de las intervenciones. Muchos de estos se emiten anualmente, por lo que la espera de la próxima publicación puede influir en el comportamiento de las partes interesadas. Los indicadores de cobertura de vacunación generados por la Organización Mundial de la Salud, OMS (World Health Organization, WHO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children’s Fund, UNICEF) (que se discuten en detalle más adelante) per-

miten el diagnóstico nacional en el marco de la inmunización, y el desempeño de los países en el tiempo.

Los productores del indicador de Estados fallidos (también se discute en detalle más adelante) lo promueven como un “panorama instantáneo” de la situación de un país, para llamar la atención sobre las tendencias sociales, económicas y políticas en ese país. El reporte sobre la trata de personas, publicado por el Departamento de Estado de Estados Unidos permite al Congreso de Estados Unidos supervisar el cumplimiento por los países de las normas contra la trata de personas y permite tener en cuenta su progreso (o falta de progreso) en el tiempo, al moverse entre niveles clasificados en función de su rendimiento. Los indicadores de Derechos Humanos están en proceso de ser desarrollados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH. Si este proyecto avanza según lo previsto, sobre lo cual no hay certeza, los 12 indicadores representarán el derecho a la vida, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la revisión judicial de la detención y el derecho a la salud, así como los indicadores transversales sobre la violencia contra las mujeres y la no discriminación. Los indicadores de la ACNUDH se separan en indicadores que reflejan la ratificación de los instrumentos legales, indicadores para evaluar las políticas de Estado en la promoción del derecho e indicadores para evaluar la efectividad del derecho. Los indicadores no están destinados a sustituir los informes cualitativos: son solo una parte del proceso de información y control. Su uso primordial está previsto para comparar el desempeño de un país en el tiempo frente al de otros países.

La EPIN

La Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales, EPIN (Country Policy and Institutional Assessment, CPIA) es un indicador de la calidad de las políticas e instituciones de los países promulgada por la Asociación Internacional de Fomento, AIF (International Development Association, IDA), la rama del Banco Mundial encargada de proporcionar financiación en condiciones favorables. La EPIN es un factor importante en la determinación de la asignación de la ayuda de la AIF entre los países elegibles (otros factores incluyen la población, la renta nacional bruta per cápita, PIB per cápita, y la evolución reciente de los proyectos del Banco Mundial en el país). La EPIN evalúa los países con 16 criterios, que se dividen en cuatro subcategorías: gestión económica, políticas estructurales, políticas para la inclusión social y la equidad, y gestión e instituciones del sector público. La última categoría, la gestión del sector público, es también conocida como la gobernanza. Para cada uno de los 16 criterios, al país se le asigna un puntaje que va de 1 (bajo o débil) a 6 (alto o fuerte).

Fuente: Banco Mundial, 2010 cuestionario CPIA, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTDATA/0,,contentMDK:21115900~menuPK:2935553~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2875751,00.html>

Los indicadores también pueden tener un efecto movilizador en la comunidad. Pueden llamar la atención sobre un problema, pues llegan a los actores de las diferentes áreas de interés y experiencia y permitir a los actores desarrollar una comprensión nueva y compartida de los problemas, aprender acerca de las relaciones causales entre las acciones y los resultados, compartir información sobre el pasado o las acciones previstas y cooperar en una amplia gama de actividades. Por ejemplo, el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (International Institute for Sustainable Development, IISD), en Canadá, apoya

la producción local de los indicadores de las comunidades de las Primeras Naciones. El apoyo del IISD a proyectos locales consiste en capacitar a los individuos y los grupos para desarrollar sus propios indicadores como medios de movilización social. Esta movilización se alinea por medio de colaboraciones interjurisdiccionales que permiten un aprendizaje experimental iterativo. La comparabilidad es también facilitada por el uso de “paquetes de indicadores de recursos de la comunidad” estandarizados y otros métodos de coordinación.

Además de la movilización de las partes interesadas hacia una intervención en particular, los indicadores pueden provocar la acción —incluyendo las políticas nacionales y las acciones de gobierno— y orientar la asignación de fondos. A raíz de los mediocres resultados en el Programa de Evaluación Internacional de Alumnos (Programme for International Student Assessment, PISA), un conjunto influyente de los indicadores de los logros de los estudiantes promulgadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, Alemania inició la reforma educativa sustancial, y el gobierno federal creó un programa educativo con un presupuesto de 4 mil millones de euros.

El Indicador mundial de libertad, elaborado por la ONG estadounidense Freedom House, y el Barómetro global de la corrupción, elaborado por la ONG multinacional Transparencia Internacional, son utilizados por la Corporación del Desafío del Milenio (Millennium Challenge Corporation, MCC), una agencia de ayuda exterior de Estados Unidos, como uno de los seis indicadores que miden el grado en que los países están “gobernando con justicia”. Gobernar con Justicia es uno de los tres criterios que los países deben satisfacer para ser elegibles para la ayuda exterior de la MCC. Los indicadores de cobertura de inmunización de la OMS/UNICEF se utilizan como indicadores del desempeño de la ayuda al desarrollo por el Banco Mundial y como uno de los criterios para determinar la elegibilidad de un Estado para el financiamiento de la MCC.

“Como se producen los indicadores”

La producción de un indicador puede esquematizarse como un proceso de cinco etapas.

1. *Recolección de datos.* Los datos pueden ser obtenidos a partir de todo tipo de fuentes, incluyendo entrevistas, observación directa de la conducta, estadísticas de agencias públicas, periódicos y otros medios de comunicación, o encuestas, ya sea de empresas o individuos, expertos o legos.

2. *Procesamiento* de datos de acuerdo con una metodología específica. En este procesamiento, no es poco común involucrar múltiples fuentes en la agregación de datos. También puede implicar filtrado para excluir ciertos datos: por ejemplo, valores atípicos u otros datos que se consideran poco fiables o irrelevantes. A veces, los datos se filtran y se sustituyen por las estadísticas, como medias o desviaciones estándar, con la intención de transmitir información similar.

En otros casos, los datos faltantes se rellenan con valores estimados a partir de los datos existentes. Estos métodos de procesamiento se caracterizan —o son frecuentemente percibidos— por ser compatibles con los métodos “científicos”. Puede suceder, sin embargo, que se dé una justificación científica (por ejemplo, “datos incompletos”) para la decisión esencialmente política de no incluir una entrada adversa para un país en particular.

3. *Promulgación* del indicador. Implica a uno o más actores específicos vinculados por su nombre, para dar el visto bueno al indicador.

4. *Distribución* del indicador. Las técnicas de distribución varían en la medida en que permiten al usuario buscar y recuperar datos específicos (como las puntuaciones en los indicadores para un país específico en un período dado).

5. *Publicación* de la creación o expansión de un indicador por comunicados de prensa, publicaciones en *blogs* y similares (esto no es esencial para la producción de un indicador. El modelo de negocio de quien lo promulga puede afectar la intensidad de sus esfuerzos para dar a conocer el indicador.)

La producción de indicadores es, a menudo, un proceso colectivo. En muchos casos, quienes los promulgan unen sus nombres a los indicadores en los que ha contribuido una serie de otros actores, como lo que sucede con el “fabricante” de un zapato deportivo, cuyo principal aporte es prestar su nombre de marca frente al producto colectivo de una cadena de suministro global. Por ejemplo, los informes y la clasificación PISA son promulgados por la OCDE, pero en realidad son preparados por una consultora australiana en virtud de un contrato con la OCDE. El proceso de recopilación de datos puede también involucrar una amplia red de actores independientes que van desde organismos internacionales, organismos nacionales de estadística, organizaciones no gubernamentales locales y nacionales, pueblos y comunidades locales, investigadores académicos, hasta empresas de sondeos con ánimo de lucro. Mientras tanto, los métodos que se utilizan para procesar los datos en bruto normalmente se basan en contribuciones de algunos segmentos de la comunidad científica. Por último, dar a conocer el indicador a menudo implica una estrecha interacción entre los medios de comunicación con ánimo de lucro y todos los actores antes mencionados.

Puede haber varios tipos de relaciones jurídicas y económicas entre los colaboradores de un indicador. Por ejemplo, muchos indicadores sociales se distribuyen de forma gratuita o a precios que están muy por debajo de su costo de producción.

A veces, esto sucede porque los divulgan organizaciones internacionales o entidades sin ánimo de lucro cuyos mandatos les permiten participar en actividades que no generan beneficios económicos.

En otros casos, los divulgan entidades con ánimo de lucro que reciben beneficios económicos indirectos, como publicidad gratuita, por el uso de sus indicadores.

Alternativas a los indicadores

Cualquier organización que esté considerando la posibilidad de intervenir en el proceso de abordar un problema social mediante la producción o el uso de indicadores, debe considerar cómo estos indicadores se comparan con intervenciones alternativas.

En muchos casos, el conjunto de alternativas pertinentes incluirá indicadores alternativos. Además, hay alternativas a los indicadores que implican otras formas de presentación de los datos sobre la magnitud del problema social:

- Los datos no numéricos, como fotografías, videos, canciones y eslóganes.
- Las combinaciones de los datos no numéricos y datos numéricos, por ejemplo, los informes del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre la trata de personas que incluyen la clasificación numérica de los países, y un conjunto de viñetas sobre determinadas víctimas individuales que narran su historia.
- Los procesos legales y veredictos.
- Las evaluaciones e informes cualitativos.
- La sistematización de datos brutos que no se transforman en un indicador clasificado, etc., pero permite a los usuarios construir su propio indicador o simplemente utilizar los datos en bruto.

Las intervenciones que involucren indicadores también deben ser comparadas con las intervenciones que van más allá de simplemente proveer datos. Si el fin último de la intervención es lograr un cambio social, entonces los indicadores deben ser comparados con las intervenciones familiares, como el aprovisionamiento directo de dinero, bienes o servicios, creación de capacidad, cambio regulatorio, litigios, etc.

También es importante tener en cuenta las interacciones potenciales entre los indicadores y otras intervenciones. Dependiendo de la situación, los indicadores pueden ser complementos

de otras intervenciones, competir con ellas, sustituirlas o ser sustituidos por ellas. Por ejemplo, cuando una norma legal se enmarca en términos muy generales, los indicadores y otras medidas cuantitativas se pueden utilizar para ayudar a dar precisión y contenidos necesarios para la aplicación concreta de rutina. En estas situaciones, los indicadores aún se acoplan a las estructuras jurídicas: por ejemplo, las deducciones fiscales solo pueden estar disponibles para las donaciones a organizaciones benéficas que logren una cierta calificación de “calidad” en términos de impacto social o de otros criterios como la eficiencia de la organización, y estas calificaciones pueden ser determinadas por los indicadores. Las calificaciones crediticias ya desempeñan este papel legal en el gobierno nacional y en virtud de los acuerdos de adecuación de capital de Basilea.

Estudios de caso

En la elaboración de este artículo, nuestro equipo de investigación ha llevado a cabo estudios de caso en profundidad de tres indicadores específicos³:

- Los indicadores de cobertura de vacunación generados por la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, OMS/UNICEF, que miden el número de niños vacunados frente a la proporción de la población objetiva (Angelina Fisher).
- El Sistema de Evaluación de la Inversión con Impacto Global, Global Impact Investing Ratings System, GIIRS, desarrollado por B LAB, una organización sin ánimo de lucro con sede en Pennsylvania para “evaluar el impacto social y ambiental (pero no el rendimiento financiero) de las empresas y de los fondos que utilizan un enfoque de calificaciones análogo al ranking de inversión Mor-

3 Versiones modificadas de estos estudios aparecen en Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury and Sally Merry (eds), *Governance by Indicators: Global Power Through Quantification and Rankings* (Oxford University Press, 2012, forthcoming).

ningstar o las calificaciones de riesgo de crédito de S&P” (Sarah Dadush).

- El Indicador de Estado fallido, FSI, un indicador de fracaso del Estado producido anualmente por el Fondo de Estados Unidos para la Paz (United States Fund for Peace, USFFP), y publicado en *Foreign Policy* (Nehal Bhuta).

Además de centrarse en el indicador específico, cada uno de los tres casos también examinó los papeles que otros indicadores, junto con sus alternativas, desempeñan en la solución del problema que define el caso. Los estudios de caso, que se basan en la revisión de documentos y la literatura, así como numerosas entrevistas, se resumen a continuación.

1. Indicador de cobertura de vacunación, OMS/UNICEF

Los indicadores de cobertura de vacunación de la OMS/UNICEF miden el número de niños vacunados en proporción a la población objetivo. Estos indicadores fueron pensados inicialmente para evaluar el progreso hacia las tasas de inmunización de la población objetivo de un país. Los indicadores de cobertura de inmunización se generan utilizando una combinación de datos administrativos, reportados usualmente por los servicios de salud al sistema de vigilancia de rutina en el país y encuestas. Los datos nacionales de cobertura se reportan anualmente a la OMS y el UNICEF, en el Formulario de Información Conjunta de Inmunización (WHO-UNICEF Joint Reporting Form, JRF). Luego, la OMS analiza los datos, llega a las estimaciones nacionales y de nuevo retransmite las estimaciones a los ministerios de salud de los países, por lo que los representantes de los países pueden expresar cualquier preocupación a la OMS/UNICEF, que las pueden tener en cuenta en la medida en que revisan y finalizan las estimaciones.

Las organizaciones internacionales utilizan los indicadores de cobertura de inmunización de la OMS/UNICEF para evaluar su propio trabajo y para motivar a los donantes a comprobar

el impacto de su inversión en el apoyo a la inmunización. Los donantes también utilizan los indicadores para evaluar el desempeño de los sistemas de suministro de inmunización de un país con el fin de determinar el tipo de financiación que un país puede recibir.

La Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI), por ejemplo, impide a los países con menos del 70% en cobertura de DTP3 (tercera dosis de la vacuna contra la difteria-tétanos-tos ferina) recibir financiación para apoyar la introducción de nuevas vacunas. Este límite parece obedecer a que los donantes sienten que la baja cobertura de DTP3 indica que los países no son capaces de manejar las vacunas de rutina, por lo cual sería ineficiente, e incluso un desperdicio, suministrar nuevas vacunas a esos países.

Con los años, el uso de los indicadores de cobertura de inmunización se ha ampliado más allá de la evaluación de los sistemas de inmunización. La facilidad de la medición, la prestación de rutina y la amplia disponibilidad, hicieron de los indicadores, en particular de la de cobertura de DTP3, un atractivo representante de la calidad del sistema general de salud del país. Las agencias de desarrollo, incluido el Banco Mundial y la MCC, utilizan la cobertura de inmunización como uno de los determinantes para la financiación. Además, el Banco Mundial utiliza los indicadores de cobertura de inmunización para evaluar el progreso hacia la reducción de la pobreza con el propósito de determinar la elegibilidad para la ayuda (es decir, reducción de la deuda) de las instituciones financieras internacionales.

Aunque la cobertura de la inmunización puede sugerir progreso hacia la reducción de la pobreza en el sector social, se ha planteado la preocupación de que la dependencia de las agencias de desarrollo de estos indicadores pone una intensa presión política sobre los directores de programas para alcanzar los objetivos declarados, en ocasiones con métodos cuestionables, que desvían los recursos de otras medidas de reducción de la pobreza que pueden ser más efectivas directamente.

2. *Estados fallidos: indicador de estados fallidos del Fondo para la Paz de Estados Unidos, USFFP*

La clasificación de un país como un estado frágil —o no— tiene implicaciones en el contexto tanto de la ayuda al desarrollo, para un Estado con una desesperada necesidad de ayuda que no puede cumplir los requisitos con base en el rendimiento para la asistencia, como en el contexto de la seguridad estatal en que un Estado puede justificar el escrutinio y la acción diplomática multilaterales.

Esta falta de especificidad complica las mediciones de fracaso del Estado, porque el concepto se asimila a la seguridad y al desarrollo. Vincular ampliamente los riesgos de seguridad con el subdesarrollo no solo podría desviar las prioridades de desarrollo, sino también incentivar formas más profundas y más intensas de intervención en el mundo en desarrollo.

Los indicadores de Estado fallido son promulgados anualmente por el Fondo de Estados Unidos para la Paz, USFFP, y lo publica *Foreign Policy*. Clasifica a 177 países con base en sus puntuaciones para 12 indicadores. Cada país es calificado internamente por el USFFP entre 1 (mejor) y 10 (el peor) para cada uno de los 12 indicadores basados en una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos con un sistema que el USFFP aún no ha revelado. Los 12 indicadores sobre los que cada estado recibe una puntuación son los siguientes:

1. Creciente presión demográfica.
2. Movimiento masivo de refugiados o personas desplazadas internamente.
3. Legado de los grupos que buscan venganza o de paranoia grupal.
4. Abandono humano crónico y sostenido.
5. Desarrollo económico desigual entre diferentes grupos.
6. Disminución económica grave o severa.
7. Penalización y/o deslegitimación del Estado.
8. Deterioro progresivo de los Servicios Públicos.

9. Suspensión del Estado de derecho y violación generalizada de los derechos humanos.
10. Funcionamiento del aparato de seguridad del Estado como un Estado dentro del Estado.
11. Crecimiento de las élites en facciones.
12. Intervención de otros Estados o actores políticos externos.

Debido a los numerosos puntos del proceso en los cuales la base para la agregación de diferentes tipos de datos no es verificable, la base de la comparación entre los niveles de los indicadores para cada país es incierta. La comparabilidad se complica aún más por lo que parece ser un estándar de puntuación inherentemente relativa, en la que un “10” para un estado en particular puede ser determinado por referencia a los ejemplos históricos específicos que representan el punto más bajo de falla de estado para ese Estado. Como tal, la clasificación ordinal —que genera tanta atención para el indicador— no puede ser útil como una medida de *grados* de falla estatal.

No hay evidencia de que este indicador tenga un efecto determinante en la toma de decisiones; y sus creadores lo promueven más como un “panorama instantáneo” de la situación de un país, para llamar la atención sobre las tendencias sociales, económicas y políticas en ese país. Parece, sin embargo, que la clasificación también estimula la participación de algunos Estados y que los diplomáticos de los países clasificados con sede en Washington, prestan algo de atención a la clasificación de su Estado.

A pesar de las preguntas sin resolver acerca de la naturaleza y los efectos de estos nuevos indicadores, sigue habiendo interés en la creación de indicadores de fragilidad del Estado o de su fracaso. Los bancos multilaterales de desarrollo participan cada vez más en los Estados afectados por los conflictos y buscan puntos de referencia para establecer la elegibilidad para la programación especial o para relajar las evaluaciones basadas en el rendimiento. Los organismos de asistencia para el desarrollo de los Estados del primer mundo están interesados en la “reconstrucción posconflicto”, porque esta ha formado un componente cada vez mayor de su trabajo, lo que lleva

a una convergencia operativa entre la asistencia para el desarrollo, la creación de instituciones y los intentos de abordar las “causas de raíz” de la violencia y el conflicto de la sociedad civil. El interés de las agencias de desarrollo también ha coincidido con el alto nivel de interés por parte de las agencias militares y de inteligencia en las amenazas a la seguridad que plantean los “espacios no gobernados”. Estos actores se preocupan por encontrar la manera de anticiparse a un trastorno grave y al colapso del Estado, mediante la alerta temprana, la respuesta civil, la estabilización/reconstrucción y la asistencia específica de ayuda/desarrollo.

3. Sistema de Evaluación de la Inversión con Impacto Global, Global Impact Investing Ratings System, GIIRS

La inversión de impacto se define como “la colocación de capital de forma activa en las empresas y los fondos que generan los bienes sociales y/o medioambientales y, al menos, devuelven el capital nominal a los inversionistas”.

Hay muchos indicadores de impacto social y sistemas de calificación en el mercado. Uno de estos indicadores es el Sistema de Evaluación de la Inversión con Impacto Global, Global Impact Investing Ratings System, GIIRS, que fue creado en 2009 por B LAB, una organización sin ánimo de lucro con sede en Estados Unidos. GIIRS es un sistema de clasificación compuesto por un conjunto de indicadores que tratan de captar el impacto social y medioambiental asociado a la inversión en una empresa en particular o en un fondo de inversión. GIIRS, que actualmente está en fase de desarrollo, tiene la intención de servir a un propósito similar al del sistema de calificaciones de la calificadora de riesgo Standard and Poor's, S&P.

Las clasificaciones GIIRS tienen forma de estrellas, que van de 1 a 5, con puntuaciones porcentuales basadas en una puntuación máxima posible para una empresa en situación similar. Las empresas reciben una calificación general y calificaciones en 15 subcategorías. GIIRS también proporciona indicadores clave

de rendimiento que varían en función del tipo de empresa. Para los fondos de inversión, GIIRS ofrece una clasificación que se basa en las calificaciones agregadas y ponderadas de empresas de la cartera de un fondo determinado.

B LAB está trabajando actualmente con el Consejo Asesor de Normas independiente, Standards Advisory Council, SAC, así como con empresarios, inversionistas y responsables de políticas en relación con el contenido y las ponderaciones del sistema de calificaciones. Este proceso incluyó el lanzamiento privado del Sistema de Evaluación de la Inversión con Impacto beta en septiembre de 2010 cuando los fondos de los pioneros de GIIRS y las empresas en las que han invertido, probaron la herramienta y proporcionaron retroalimentación. Esto fue seguido por una versión pública beta de la herramienta en enero de 2011, que estaba abierta a cualquiera y estaba equipada con mecanismos de retroalimentación.

Los usuarios previstos por GIIRS son los inversionistas más grandes (es decir, instituciones, individuos con alto patrimonio neto, fundaciones, fondos dirigidos por donantes), en lugar de los consumidores y otras partes interesadas. Mientras que la estructura de tasas aún estaba siendo finalizada en el momento de nuestro estudio de caso, la idea era que la información básica sobre el sitio web, incluyendo estrellas y calificaciones porcentuales para las empresas o fondos de inversión estaría disponible de forma gratuita, mientras que los detalles de los datos utilizados para producir esas calificaciones (incluidos los efectos sociales/ambientales de la adición de una empresa calificada frente a una cartera de inversiones) estarían disponibles solo para los suscriptores de pago. Además, las empresas y los fondos de inversión tendrían que pagar para ser evaluados.

Las clasificaciones GIIRS enfrentan cuatro categorías principales de desafíos. Un primer desafío se refiere a si GIIRS será capaz de proporcionar mediciones exactas del impacto social de las empresas que reciben una calificación GIIRS. Un segundo reto será establecer la legitimidad de GIIRS, dado el limitado papel que los beneficiarios tienen en su estructura de gobierno.

Un tercer desafío será distinguir las calificaciones GIIRS de los indicadores competidores en impacto social. Por último, si el objetivo es ayudar a las empresas a maximizar su impacto social, hay motivos de preocupación sobre si el uso de indicadores para mejorar el acceso al capital es la forma más eficaz de intervenir.

FUNCIONES DE LOS INDICADORES PARA HACER FRENTE A LOS PROBLEMAS SOCIALES

Este capítulo se centra en las posibles funciones de los indicadores en las intervenciones formuladas sobre la base de enfoques “problema-solución”, que incorporan ideas de trabajo ante problemas perversos y sistemas complejos.

Como se señaló en la introducción, los enfoques “problema-solución” pueden ser problemáticos en sí mismos. Así como otras dificultades, la afirmación del poder que estos enfoques implican puede plantear cuestiones sobre justicia, voz, responsabilidad, rendición de cuentas y moralidad política. El indicador puede provocar objeciones e impugnaciones con efectos prácticos. Puede dar forma a la identidad de estigmatizar grupos o personas etiquetadas como parte del problema. En India, por ejemplo, la oposición y los procesos de recuperación en el nombre de los grupos afectados por los grandes proyectos de infraestructura, como la presa de Sardar Sarovar Narmada, producen categorías sociales de “personas afectadas por el proyecto”. La designación de ciertos Estados de ser —o de estar en proceso de ser— un Estado fallido no necesariamente fomenta el liderazgo imaginativo o la afluencia de inversión extranjera privada. Sin dejar de reconocer estas razones, se procede sobre el supuesto de que los enfoques compatibles con “problemas perversos” son probablemente influyentes y pueden ser fructíferos en algunos contextos de desarrollo.

*El proceso de enfrentar problemas sociales:
encuadre, acción, impugnación y pues al día*

El proceso de hacer frente a un problema social puede ser modelado en cuatro etapas: encuadre, acción, impugnación y aprendizaje/revisión.

1. Encuadre

Encuadrar un problema particular implica decidir cuál es el problema —qué está dentro de sus parámetros, qué es marginal o solo oblicuamente conectado o qué está fuera y se excluye—. Encuadrar implica determinar qué resultados representan mejoras sobre otras medidas de resultado y especificar un conjunto de acciones disponibles y viables para todos los actores relevantes.

Cuando un solo actor tiene que considerar su propio punto de vista y su acción, encuadrar el problema y evaluar las posibles medidas, podría basarse exclusivamente en sus convicciones individuales. Por lo general, un actor que enmarca un problema se ve influenciado por información provista externamente acerca de qué acciones son posibles y cuáles Estados del mundo presentan mejoras sobre otros. Cuando múltiples actores están implicados —como es inevitable en relación con los problemas sociales complejos—, los actores pueden estar en desacuerdo con vehemencia sobre estos temas. Esta falta de una visión compartida sobre la naturaleza y causas de los problemas, y sobre quiénes son los actores clave y qué deberían hacer, puede hacer que los esfuerzos para entender y resolver este tipo de problemas sean ineficaces.

2. Acción

En teoría, una vez que un problema social complejo se ha encuadrado de manera adecuada, los actores deben seleccionar racionalmente entre las posibles acciones, una o más que lleven

al resultado óptimo. En la práctica, el paso de la comprensión a la acción es más complicado que eso.

Para empezar, los actores en general no conocen los resultados actuales o futuros de sus acciones con certeza, aún menos en ambientes que cambian rápidamente. Esta incertidumbre puede derivarse de la falta de conocimiento acerca de la sociedad en cuestión o, teniendo en cuenta lo que se sabe acerca de la sociedad, de las relaciones causales entre las acciones y los resultados. Una segunda complicación es que los resultados suelen ser afectados por las acciones de muchos actores diferentes, cada uno tratando de hacer frente a problemas distintos, sociales y de otra clase. Por otra parte, muchos de esos actores se comportan estratégicamente, es decir, alteran sus acciones en anticipación de —o en respuesta a— las acciones de los otros. Por todas estas razones, al abordar un problema ayuda tener la mayor información posible sobre el contexto, incluyendo cómo otros actores enmarcan el problema y qué medidas han adoptado o van a adoptar. También es útil fomentar el comportamiento cooperativo, no solo para que sea más fácil para los actores predecir sus comportamientos recíprocos, sino también con el fin de evitar situaciones en las que el comportamiento estratégico conduzca a resultados perversos.

3. Impugnación

Las decisiones o acciones tomadas en un esfuerzo para hacer frente a un problema pueden provocar críticas, resistencias y exigencias o propuestas que piden tomar un enfoque o una visión diferentes del problema clave. Este tipo de impugnación debe considerarse como una parte normal del proceso.

4. Aprendizaje y revisión

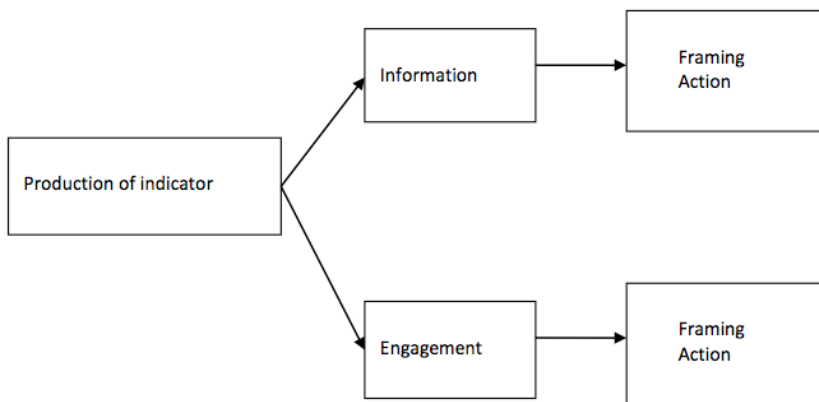
Es raro el caso de que en una sola ronda de acciones se pueda abordar con éxito un problema social. Además, con el paso del tiempo, la naturaleza del problema inicial o los entendimientos

menos comunes del mismo pueden cambiar. Por todas estas razones, un problema social debe ser abordado y pensado como un proceso iterativo y colectivo que involucre repetidas reformulaciones del problema inicial y múltiples revisiones de las decisiones y las acciones previas, a menudo en respuesta a la impugnación y con la vista puesta en los últimos acontecimientos y los cambios en el conocimiento.

Dos roles para los indicadores

Hay dos medios distintos por medio de los cuales la producción de indicadores puede influir en el proceso de abordar un problema social: un medio informativo y un medio sociopolítico.

Figura 1 El papel informativo de los indicadores



Fuente: elaboración propia

El medio más directo por medio del cual los indicadores pueden afectar el proceso de abordar los problemas sociales es al servir como fuentes de información. En otras palabras, los indicadores tienen el potencial para provocar cambios en las creencias sobre el mundo, influir sobre las creencias acerca de las implicaciones morales de varios resultados sociales, sobre las relaciones entre las acciones y los resultados, y sobre las

creencias o acciones de otros actores. Alterar las creencias en las cuales los actores se basan al decidir cómo abordar los problemas sociales e indicadores puede afectar el proceso de toma de decisiones, las acciones y, finalmente, los resultados. Por otra parte, con el tiempo, cualquier indicador dado puede desplazar a otras fuentes de información o puede estimular el desarrollo de fuentes de información alternativas.

Es importante destacar, sin embargo, que estos efectos no son automáticos. Por sí solos, los indicadores son simplemente datos, estímulos que pueden o no afectar a las personas que los reciben. En un mundo inundado de datos, sería un error suponer que los datos son tratados como *información*, es decir, el tipo de estímulos que afectan las creencias de la gente sobre el mundo.

En teoría, el grado en el que cualquier indicador dado se convierte en una importante fuente de información —en otras palabras, la demanda de indicadores— debe depender de los beneficios y costos percibidos de confiar en ese indicador, en comparación con los conocimientos existentes o con otras fuentes potenciales de información. Los beneficios más evidentes se reflejan en el grado en el que las personas mejoran los resultados de sus actividades basándose en el indicador a la hora de decidir cómo actuar. Estos beneficios dependerán, a su vez, entre otras cosas, de la fiabilidad y la validez del indicador. Los costos serán los costos de acceso y análisis del indicador. Al igual que con otros productos, aunque estos factores —además de costos y beneficios— tienen el potencial de afectar la demanda de indicadores. Esos factores pueden incluir la popularidad, relevancia y el grado en que los indicadores proporcionan tranquilidad mediante la confirmación de las creencias existentes.

El rol sociopolítico de los indicadores

El segundo canal por el cual la producción de indicadores puede influir en el proceso de abordar los problemas sociales, es el de la participación social y política que estos fomentan.

Muchos indicadores son producidos por redes de individuos y organizaciones. Además, una vez los indicadores se han producido, no es raro que los otros actores respondan con críticas o comentarios acerca de su método de producción o su uso en contextos particulares de toma de decisiones. Estos actores también forman redes propias. Estos dos tipos de redes a menudo abarcan múltiples sociedades.

Una vez existen, estas redes permiten que muchos tipos de información fluyan entre sus miembros, no solo información relacionada con la tarea que llevó a la creación de la red. Como resultado, se ofrecen oportunidades para que las personas desarrollen una nueva comprensión de cómo encuadrar los problemas, para aprender acerca de las relaciones causales entre las acciones y los resultados, y para compartir información sobre las acciones pasadas o previstas. Las redes sociales también pueden favorecer la cooperación en una serie de acciones. Al mismo tiempo, el uso de indicadores podría conducir otras redes al desuso, al secar los flujos de información que las sustentan.

El Índice de Desarrollo Humano, IDH, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y el Índice de facilidad para hacer negocios, producido por el Grupo del Banco Mundial, han tenido efectos en la creación e intensificación de los vínculos entre personas y grupos interesados en el enfoque particular al desarrollo que ellos encarnan. Cada uno ha dado lugar a nuevos conjuntos de indicadores elaborados por los subgrupos más especializados, alimentados por la red, como el Índice de Desigualdad de Género, IDG y el Índice de Pobreza Multidimensional, IPM, en el PNUD, y el Indicador de Inversión a través de las Fronteras, Investing Across Borders, IAB, en el Grupo del Banco Mundial.

Al ir más allá de la cooperación racional simple o de cualquier otro comportamiento basado en el interés de los actores que no cambian, los indicadores pueden tener efectos más amplios en el cambio de algunas de las actividades clave —e incluso en el cambio de las identidades— de ciertos actores. El cambio hacia el uso de indicadores también puede tener efectos sobre la condi-

ción social de los diferentes actores. Estos pueden ser conectados por las luchas por la pertenencia, la influencia y la función, e incluso la identidad entre las diferentes organizaciones y redes.

LOS INDICADORES Y LA DEMARCACIÓN DE LOS PROBLEMAS SOCIALES

Los indicadores encuadran los problemas

Los indicadores encuadran ineludiblemente los problemas que miden, así sea de manera implícita. La etiqueta fijada a un indicador equivale a la afirmación de que el indicador proporciona una representación significativa de la magnitud del problema al que se hace referencia en la etiqueta. En otras palabras, el indicador encarna afirmaciones sobre la existencia y naturaleza de un problema, y sobre la forma de medirlo. Así, por ejemplo, un indicador del fracaso del Estado encarna afirmaciones acerca de si hay tal cosa como un Estado fallido, lo que significa decir que un Estado es más o menos un fracaso, y la forma de medir el grado de fracaso de ese Estado. Del mismo modo, los indicadores de impacto social identifican el impacto social de las empresas como una preocupación social, y encarnan afirmaciones acerca de lo que cuenta como efectos sociales más o menos positivos, y la forma de medirlos. Los indicadores de cobertura de inmunización pueden ser analizados en términos similares.

Los indicadores pueden influir en cómo la gente enmarca los problemas de varias maneras diferentes.

Lo primero y más evidente es la influencia a través del medio informativo. Las personas que están expuestas al indicador pueden llegar a aceptar las afirmaciones acerca de los marcos que este encarna. Por ejemplo, las personas que consultan un indicador de Estado fallido pueden llegar a aceptar la idea de que el fracaso del Estado es un problema que se ejemplifica con los estados en los primeros puestos del indicador de Estados fallidos. Por otra parte, si se familiarizan con la metodología que subyace al indicador, pueden llegar a aceptarlo como el

“estándar” o como la forma “apropiada” de medir el fracaso del Estado.

En segundo lugar, los encuadres pueden ser influenciados a medida que el indicador se “interioriza” dentro de una organización que utiliza el indicador mediante su uso repetido. El indicador puede ser incorporado en los protocolos, informes, formación del personal, etc. El indicador puede tener esta influencia mediante el uso que se le da, incluso cuando se reconoce internamente que tiene limitantes.

En tercer lugar, la producción de un indicador puede influir en cómo se enmarcan los problemas por medio de la activación de procesos de deliberación e impugnación. El proceso de diseño y producción de un indicador puede involucrar actores dispares que inicialmente enmarcan el problema en cuestión de manera muy diferente. El proceso de deliberación sobre cómo construir el indicador puede cambiar los puntos de vista, al menos, de algunos de los participantes. Del mismo modo, la difusión del indicador a un público más amplio a menudo generará objeciones a la estructura que el indicador representa. Los debates posteriores podrían llevar a los participantes a reconsiderar la forma en que enmarcan el problema en cuestión.

Por ejemplo, las fases iniciales de la prueba de los indicadores de inversión con impacto social, GIIRS, obligaron a los productores a enfrentar el dilema de las empresas con sede en países en vías de desarrollo con un control limitado sobre el desempeño social de su cadena de suministro. ¿Qué pasa si una empresa solo tiene acceso a un único proveedor para un producto primario y ese proveedor tiene una enorme huella de carbono o sus prácticas laborales son terribles? ¿Este tipo de cuestiones de cadena de suministro debe afectar la calificación de una empresa en todos los países de la misma manera? ¿Qué pasa si las empresas de algunos países tienen sistemáticamente menos control sobre el desempeño social de sus cadenas de suministro? Como sea que se resuelva este problema, el proceso de participación con los inversionistas frente a este dilema obligó a los productores del esquema de calificación a enfrentar los matices y las com-

plejidades involucrados en la maximización del impacto social y ambiental de las empresas en el mundo.

Indicadores: validez y errores en la medición

Algunos indicadores enmarcan problemas mejor que otros. En otras palabras, algunos indicadores proporcionan información más precisa que otros acerca de los problemas que pretenden medir; los indicadores más precisos proporcionan un mejor entendimiento del problema que los menos precisos.

Hay por lo menos dos fuentes bien reconocidas de inexactitud. En primer lugar, los indicadores pueden carecer de *validez*, pues esencialmente asignan etiquetas engañosas a los datos. Ninguno de los indicadores que examinamos fue claramente inválido. Sin embargo, la validez del indicador de inversión en el impacto social que estudiamos, GIIRS, queda por determinarse. GIIRS estaba todavía en fase de desarrollo al momento de este estudio y uno de los aspectos del diseño propuesto planteaba una duda: en lugar de medir el logro de un impacto social positivo, las consideraciones prácticas pueden forzar al GIIRS a medir los esfuerzos para generar impactos positivos. Por ejemplo, con respecto a los indicadores de compromiso de los empleados, en lugar de preguntar sobre la sustancia de la satisfacción del empleado, GIIRS puede preguntar solo si hay un método formal por el cual los empleados pueden presentar quejas. Mientras que un indicador derivado de tales datos puede ser una medida válida de esfuerzo, puede que GIIRS no sea una medida válida del impacto.

El hecho de que un indicador sea o no válido depende de las conexiones teóricas y empíricas entre el indicador y el fenómeno que pretende medir. Por ejemplo, si el esfuerzo para maximizar el impacto social es un buen indicador de impacto, entonces el enfoque GIIRS es válido. Por otra parte, la validez de un indicador puede cambiar a medida que los actores medidos cambian su comportamiento en el tiempo, incluyendo los esfuerzos para tratar de jugar con el indicador. Por ejemplo, incluso si el esfuerzo

es en la actualidad un buen reflejo del impacto social, puede que no lo sea una vez las empresas se preocupen por aumentar sus calificaciones de impacto social.

Una segunda fuente de inexactitud es el *error de medición*, lo que significa que hay una probabilidad relativamente alta de que si el indicador se produjera de nuevo, proporcionaría datos distintos. La preocupación por este tipo de inexactitud ha perseguido a los indicadores de inmunización de la OMS. Un estudio publicado en 2008 encontró diferencias marcadas entre los indicadores de la OMS, las tasas de cobertura presentadas por los países y las tasas de cobertura producidas por las encuestas. En 1990 los indicadores de la OMS presentaban un indicador de cobertura mundial DTP3 estimada en el 75%, los informes oficiales al 83%, las estimaciones basadas en encuestas al 65%; en 1999-2006, las estimaciones de la OMS mostraron un aumento del 8% (de 71% a 79%), en reportes oficiales, las estimaciones mostraron un aumento del 9% en la cobertura de DTP3 (de 81% a 90%), y las encuestas muestran un aumento del 4,9%⁴.

El estudio también encontró que en 2006, en comparación con las estimaciones basadas en encuestas, los informes oficiales sobreestimaron el número de niños vacunados con DTP3 por 20,2 millones y la OMS sobreestimó el número en 6,1 millones⁵.

Una variedad de factores puede causar que un indicador sea poco fiable. El problema más obvio es el de los datos poco fiables. La recopilación de datos sociales fiables es difícil, sobre todo en las sociedades desfavorecidas: los recuerdos humanos y la capacidad de observación son falibles; las personas más desfavorecidas pueden ser las más difíciles de contactar y observar; los informantes pueden ser reacios a hablar con franqueza a los forasteros; las diferencias lingüísticas dan lugar a malentendidos; los registros escritos no se pueden mantener de forma segura;

4 Stephen S. Lim, David B. Stein, Alexandra Charrow & Christopher J. L. Murray, Tracking Progress toward Universal Childhood Immunisation and the Impact of Global Initiatives: A Systematic Analysis of Three-Dose Diphtheria, Tetanus and Pertussis Immunisation Coverage, 372 The Lancet, 9655, 2031-2046 (2008).

5 Stephen S. Lim, David B. Stein, Alexandra Charrow & Christopher J. L. Murray, 372, 9655, 2031-2046 (2008).

los funcionarios públicos u otros actores pueden reportar incorrectamente los datos para servir a sus propios fines, etc. El error de medición también puede ser introducido en el curso del procesamiento de los datos en bruto para la construcción del indicador, por ejemplo, en el proceso de introducción de valores para los datos que faltan.

*Discrepancias de encuadre entre el indicador
y el 'estándar de oro' del problema*

Las posibles relaciones entre la forma en que un indicador en particular encuadra un problema y la forma en que un problema debe ser enmarcado desde la perspectiva subjetiva de un observador, o desde el punto de vista más objetivo de un ya existente “estándar de oro”, se pueden asignar en dos dimensiones. Cinco relaciones diferentes son posibles, en este sentido. En relación con el otro encuadre (subjetivo o estándar de oro), el indicador puede encuadrar el problema:

- De manera idéntica.
- Más estrecha.
- De manera más general (pero subsumir plenamente el problema).
- De manera sobrepuesta (subsumir parte del problema y también otros temas distintos).
- De una manera irrelevante (discutiendo solamente cuestiones separadas).

Estas cinco relaciones serán objeto de un breve comentario en esta sección.

Los indicadores son simplificaciones. Por tanto, es extremadamente difícil producir indicadores que enmarcan “problemas perversos” y complejos de una manera idéntica a un encuadre independiente al “estándar de oro” del problema, sobre todo si el marco del patrón oro no es cuantitativo.

Los indicadores que se enmarcan estrictamente pueden empezar a definir lo que reflejan de manera incompleta. El indicador de desarrollo humano, por ejemplo, se equipara con el desarrollo humano, así como el producto interno bruto, PIB, per cápita se convierte en el desarrollo económico. No obstante, los indicadores de éxito típicamente incorporan encuadres estrechos. Varios indicadores pueden ser utilizados, cada uno de los cuales implementa un encuadre estrecho diferente (y estos diferentes encuadres estrechos pueden superponerse). Por ejemplo, un indicador de la cobertura de inmunización con base en el número de niños vacunados enmarca el problema de la inmunización de una manera diferente a un indicador que mide la incidencia de las enfermedades prevenibles por vacunación entre los niños.

Un indicador puede encuadrar el problema de manera más amplia que la necesaria, en la medida en que capture varios encuadres más estrechos. Esto puede ocurrir sobre todo con indicadores compuestos (o amalgamados). Tomemos por ejemplo los índices de fracaso del Estado. La mayoría de las personas estaría de acuerdo en que los Estados fallidos son Estados que experimentan gobernanza excepcionalmente mala. Algunas personas ven eso como un problema, ya que implica que el Estado es incapaz de promover el desarrollo de su población. Otras personas ven el mal gobierno como un problema, porque los países mal gobernados están en riesgo de generar amenazas locales, regionales o globales de seguridad.

Estos puntos de vista contrastantes de la naturaleza del problema, también están asociados con puntos de vista contrastantes de las causas y las respuestas apropiadas a los Estados fallidos. Según una opinión, el fracaso del Estado es una forma de subdesarrollo institucional y las respuestas apropiadas son los diversos tipos de ayuda al desarrollo y la creación de capacidad. Desde otro punto de vista, las causas del problema son más propensas a incluir legados del conflicto interno y en las listas de las respuestas adecuadas es más probable que se incluya una intervención militar. Estas son dos formas radicalmente diferentes de enmarcar el problema del fracaso del Estado. En princi-

pio, los indicadores de fracaso del Estado podrían encarnar un encuadre del problema u otro. Muchos, no obstante, ocultan el problema. Sin embargo, algunos indicadores de Estados fallidos incorporan datos sobre el desarrollo económico y riesgos para otros Estados, y enmarcan el problema del fracaso del Estado tan ampliamente como para confundir ambos entendimientos estrechos. La amplitud excesiva puede menoscabar el valor del indicador como una representación exacta de un problema y puede limitar su valor en la localización de los efectos de las intervenciones sobre el alcance de un problema.

Los indicadores también pueden abordar parte de un problema, pero al mismo tiempo incorporar material no relevante. Los encuadres inadecuados pueden causar o reforzar un mal diagnóstico del problema y sus causas, y errores de diseño de las intervenciones óptimas. En la práctica, sin embargo, a menudo es imposible evitar algunos errores de encuadre, en especial cuando los indicadores se basan en datos recopilados para otros fines.

Algunos indicadores pretenden encuadrar un problema, pero, de hecho, realmente no abordan en absoluto el problema que pretenden resolver. Esto puede ocurrir fácilmente cuando los datos utilizados son solo falsamente relevantes para el problema real.

Indicadores que encuadran problemas de forma controversial

Con frecuencia, el modo en que un indicador enmarca un problema no es claramente erróneo (no entra en conflicto con un estándar de oro establecido), pero es controversial. Esto sucede cuando un problema se puede encuadrar en múltiples formas —como es el caso típico de “problemas perversos”—, lo que significa que no habrá espacio para impugnar cualquier encuadre particular. El debate acerca de la naturaleza de un problema se traduce naturalmente en el debate sobre formas válidas para medirlo.

Los indicadores de cobertura en inmunización son un ejemplo de ello. Algunas organizaciones utilizan estos indicadores como medidas de los resultados globales de los sistemas de salud. Por

ejemplo, el Banco Mundial ha utilizado las puntuaciones en los indicadores de cobertura de inmunización de la OMS/UNICEF como objetivos que deben ser alcanzados por los países que buscan el desembolso de préstamos destinados a mejorar programas de salud pública. Algunos actores dicen que las características específicas de los indicadores de cobertura de inmunización — facilidad de medición, provisión de rutina, amplia disponibilidad y un fuerte impacto en la morbilidad infantil, la mortalidad infantil y la incapacidad permanente— los hacen una buena medida de la calidad general del sistema de salud de un país. Pero estas afirmaciones son discutibles. En particular, la asociación precisa entre la vacunación y la mortalidad infantil es discutible, debido a los desacuerdos sobre qué patologías califican como enfermedades prevenibles por vacunación. Si las principales causas de mortalidad infantil —la neumonía y la diarrea— no se consideran enfermedades prevenibles por vacunación, entonces, la cobertura en vacunación se convierte en una medida mucho menos válida del desempeño de un sistema de salud.

Los indicadores de inversión de impacto social también proporcionan argumentos para debates acerca de su validez. En términos generales, el problema que estos indicadores ayudan a tratar es el fracaso por parte de empresas individuales con ánimo de lucro para maximizar los impactos sociales y ambientales positivos de sus operaciones. Este amplio marco capta muchos problemas más estrechamente definidos, correspondientes a diferentes ideas de lo que se considera un “impacto positivo” o cómo los diferentes impactos deben ser valorados y priorizados. Para algunos, el problema puede ser el impacto ambiental de algunos tipos de pequeñas empresas agrícolas. Otros pueden estar más preocupados por el aumento del empleo y empoderamiento de las mujeres o minorías étnicas específicas, mientras que otros pueden centrarse sobre todo en las condiciones de trabajo. Algunas personas pueden estar más preocupadas por los impactos que se sienten en Estados Unidos, mientras que otras pueden estar más preocupadas por los impactos sentidos en un país en desarrollo en particular, o en los países en desarrollo en gene-

ral. Hay un amplio espacio para debate acerca de si cualquier indicador de impacto social dado da la debida importancia a los resultados empresariales en cada una de estas dimensiones.

Validez de las medidas de inmunización de la Unión Soviética

La antigua Unión Soviética no observó el calendario de 12 meses de la vacunación utilizada por la OMS/UNICEF. Como resultado, a pesar de que casi todos los niños finalmente fueron inmunizados, muchos fueron vacunados a los 12 meses de edad. Los datos calculados en ese país reportaron altos niveles de cobertura (que reflejan la realidad de que prácticamente todos los niños habían sido vacunados), pero las estimaciones de la OMS/ UNICEF eran bajas, debido a que muchos niños fueron vacunados a los 12 meses de edad. Es discutible qué medida representa mejor la baja inmunización “problemática”. Al parecer, el aplazamiento soviético de la vacunación no era porque tenían un pobre sistema de administración de las vacunas, sino porque, en relación con otros países, creían en un gran número de contraindicaciones a la vacunación y así no inmunizaban a un niño que exhibía algunas características que habrían pasado inadvertidas en otros países.

¿Producen los indicadores entendimientos comunes?

Los estudios de caso en este artículo sugieren que entendimientos comunes han sido promovidos por los procesos de la OMS/ UNICEF en la producción de los indicadores de cobertura de inmunización. Sin embargo, algunos de los usos de estos indicadores (por ejemplo, en las decisiones de alivio de la deuda, Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) no podrán reflejar o producir estos entendimientos compartidos. Los intentos de corto plazo de la OMS para clasificar los sistemas sanitarios de los países mediante un indicador no parecen haber sido basados

en, ni haber producido, acuerdos compartidos. En cuanto a los indicadores de inversión GIIRS, las bases conceptuales que establecieron quienes los divulgaron pueden producir algunos entendimientos compartidos entre ciertas categorías de inversionistas, sobre todo en América del Norte y, en términos más generales, en el Atlántico Norte, pero el grado de comunidad establecida con las empresas que buscan atraer inversionistas, o con las ONG especializadas, o con los reguladores del gobierno, aún no está claro.

Incluso si la producción de un indicador influye en cómo las personas enmarcan los problemas, no hay garantía de que esto los influenciará en la misma dirección. El hecho de que los indicadores unan a la gente no significa necesariamente que los indicadores la conducirán a un acuerdo. En otras palabras, no está claro si la producción de indicadores conducirá a una comprensión común de los problemas sociales.

Si cada miembro de un grupo de usuarios trata un indicador tan solo como una de varias fuentes de información sobre la forma de enmarcar un problema, el grupo puede terminar con interpretaciones muy divergentes del problema. Por ejemplo, un analista que se refiere a un conjunto específico de indicadores de fracaso del Estado, junto con otra información, puede formar una comprensión diferente del problema que la de un analista que se basa en un conjunto ligeramente diferente de información; y ninguno de ellos puede encuadrar el problema de la misma manera que los promulgadores de los indicadores. Un analista puede decidir que la característica clave del problema es el riesgo de conflicto interno. El otro puede decidir que el quid del asunto es el subdesarrollo institucional. Mientras tanto, quienes lo divulgan pueden centrarse en que el riesgo de inseguridad se extienda a territorios extranjeros.

Los indicadores que enmarcan el problema de manera general también pueden servir para fomentar o reforzar entendimientos divergentes. Así, por ejemplo, dos analistas diferentes que dependen del mismo indicador de fracaso del Estado podrían llegar fácilmente a diferentes concepciones acerca del problema.

Uno podría encuadrar el problema en términos de subdesarrollo, mientras que el otro lo considera como un problema de seguridad.

CÓMO LOS INDICADORES INFLUYEN LA ACCIÓN

Los indicadores pueden hacer más que influir en la comprensión de los problemas: también pueden influir en la acción. Alertar a la gente de la existencia de un problema, al ayudarlo a comprender su magnitud y apuntar hacia medios de abordarlo, podría estimular al menos a algunas personas a la acción y dar forma a las acciones que realizan. Además, al involucrarse en el proceso de su creación o impugnación, un indicador puede movilizar a los actores a enfocarse y resolver un problema.

Las posibilidades de producir deliberadamente indicadores para influir en la acción son grandes. Abordar los problemas sociales complejos con éxito puede requerir muchos tipos diferentes de acción: la acción de líderes intergubernamentales y gubernamentales y de las agencias, la acción de los donantes y de los votantes, la actuación de los funcionarios públicos, la actuación de las corporaciones con ánimo de lucro, las acciones de los voluntarios y las organizaciones sin ánimo de lucro, alianzas o redes; y, por lo general de gran importancia, la acción de los miembros de las comunidades afectadas. Los indicadores tienen el potencial de influir en todos estos actores.

Qué indicadores influyen la acción?

Ejemplos de indicadores influyentes

Hay casos en los que es evidente la influencia de los indicadores. Los ejemplos más destacados que hemos estudiado son los indicadores de cobertura de inmunización de la OMS/UNICEF, que se utilizan por los donantes para decidir cómo asignar los fondos. La Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI), por

ejemplo, utiliza un umbral de cobertura de DTP3 para determinar el tipo de financiación a disposición de un país. Según las reglas de GAVI, los países con cobertura de DTP3 inferior al 70% no son elegibles para el financiamiento para apoyar la introducción de nuevas vacunas como la del *Haemophilus influenzae* tipo B, HIB, vacuna contra el neumococo y la vacuna contra el rotavirus. La lógica aquí es que los indicadores de cobertura de inmunización son medidas de desempeño de los sistemas de suministro de inmunización.

En muchos casos, los tomadores de decisiones parecen recurrir a los indicadores, pero no queda claro si el indicador ha influido en sus decisiones o acciones posteriores. Por ejemplo, los creadores del Indicador de Estado Fallido, FSI, afirman que las asignaciones de ayuda extranjera han hecho referencia a este indicador. Una revisión preliminar de los documentos de la base de datos pública de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, United States Agency for International Development, USAID, encontró 12 informes de política de país de ese organismo que se refieren al FSI, desde 2006, como parte de un análisis específico para cada país o como parte de una discusión de una plantilla de evaluaciones posconflicto. Algunos de estos documentos se refieren específicamente a la metodología CAST (Conflict Assessment System Tool) utilizada por el USFFP y a subcomponentes del FSI a la hora de sacar conclusiones sobre los riesgos de la inestabilidad política en determinados países. Los creadores del FSI también afirman que el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (Department for International Development, DFID), la agencia de ayuda australiana AUSAID (Australian Agency for International Development) y la Corporación del Desafío del Milenio, CCM, han utilizado el indicador como parte de la evaluación de resultados frente a las ayudas. La significancia de estos usos no es clara en la investigación que se ha hecho hasta ahora y no se ha encontrado evidencia de que el indicador haya tenido un efecto determinante en la toma de decisiones en este contexto.

Ejemplos de indicadores que no son influyentes

Nuestros estudios de caso ofrecen una descripción de los tipos de indicadores que *no* son influyentes. Nuestro estudio de caso de los indicadores de la OMS/UNICEF sugiere que los indicadores son rechazados —sobre todo por los usuarios que necesitan tomar decisiones operativas o que necesitan hacer análisis causales profundos— cuando se agregan demasiados datos o cuando estos enmarcan problemas demasiado amplios como para ser útiles como guías de acción.

Algunos usuarios potenciales rechazan indicadores altamente agregados, ya que ocultan cómo la extensión de un problema social varía en función de factores como la geografía, el origen étnico o el género, por lo que es difícil establecer prioridades para abordar el problema. Un modesto ejemplo de esto es el de la Organización Panamericana de la Salud, OPS, que se centra en ayudar a los países a mejorar la vigilancia y presentación de informes de desempeño de los sistemas de salud, y no utiliza indicadores OMS/UNICEF muy a menudo en su trabajo. La razón principal es que los indicadores de la OMS/UNICEF se agregan en los ámbitos nacionales, pero la OPS ha estado frecuentemente interesada en los datos desglosados que permiten identificar variaciones en el rendimiento entre los distritos. Los datos nacionales también son adecuados para determinar el impacto distributivo de la inmunización. Así, por ejemplo, la OPS a veces usa los datos de vacunación desglosados por grupo étnico, en lugar de los indicadores de la OMS/UNICEF.

Otros usuarios potenciales rechazan indicadores basados en datos muy agregados, ya que enmarcan problemas de manera más amplia que los problemas que los usuarios potenciales están equipados para enfrentar. Así, por ejemplo, los datos de cobertura de inmunización desagregados en el ámbito subnacional son más útiles que los datos nacionales de la OMS/UNICEF para atraer el interés de los líderes locales (líderes comunitarios, políticos) en la inmunización.

*Por qué sabemos tan poco sobre qué
indicadores son influyentes*

La revisión bibliográfica realizada durante la elaboración de este artículo presenta escasas pruebas sobre los efectos de los indicadores en contextos de gobernanza transnacionales o globales. Que haya mucha información anecdótica, pero pocos datos consistentes, no es muy sorprendente. Puede ser difícil incluso determinar la medida en que un indicador cualquiera se comunique a individuos particulares; e incluso si ese obstáculo se supera, determinar el alcance de la influencia del indicador sobre sus acciones, es mucho más difícil. La principal fuente de dificultades es que los actores suelen depender de muchos tipos diferentes de datos para decidir si y cómo hacer frente a los problemas, y no necesariamente entienden, registran o divulgan los elementos de sus procesos de toma de decisiones. Incluso entre los actores organizacionales, aquellos procesos de toma de decisiones altamente formalizados y transparentes son la excepción y no la regla.

El mero hecho de que un indicador sea referido por una persona no significa que no tenga ninguna influencia sobre sus acciones posteriores. Esto es particularmente cierto para las grandes organizaciones, que con frecuencia recogen más datos de los que utilizan en la toma de decisiones. Las razones de esta práctica incluyen la incertidumbre acerca de qué tipo de datos será relevante para la toma de decisiones, el deseo de tener datos que puedan ser usados para justificar una decisión después del hecho y el deseo de mostrar un compromiso simbólico con la toma de decisiones con base en evidencia.

Es incluso más difícil determinar cuándo la acción ha sido impulsada por el proceso de producción o como reacción a un indicador. La relación entre la causa y el efecto no siempre es clara. ¿El proceso de producción de un indicador causa movilización, o es al revés? En el caso de los indicadores de fracaso del Estado, la causalidad ha trabajado en ambas direcciones: un grupo de trabajo de Fracaso del Estado patrocinado por la

Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA) (1994-2000) para identificar los determinantes del fracaso del Estado y la inestabilidad, no solo produjo datos y técnicas de análisis para la CIA y otros usuarios, sino que también “movilizó” un grupo de académicos que han participado en la producción de otros indicadores del fracaso del Estado.

¿Qué factores determinan la influencia de los indicadores?

Ante la falta de pruebas concluyentes sobre la influencia de los indicadores, podemos hacer conjeturas informadas sobre los factores que van a determinar su influencia. Tanto la influencia directa de los indicadores como las formas de información, y la influencia que ejercen indirectamente mediante la movilización social tienen que ser considerados.

Medio informativo: demanda de indicadores como información.

Los índices pueden ser considerados no solo como formas de información, sino como *productos de información*, como las noticias o el pronóstico del tiempo. La cuestión acerca de qué hace que los indicadores influyan a los actores potenciales entonces es: ¿qué factores afectan a la demanda de los indicadores? La teoría económica convencional sugiere algunas respuestas.

La analogía económica sugiere que un factor determinante de la influencia de los indicadores será el costo de acceder a ellos. Los indicadores que se asimilan en el curso de la adquisición de la información con fines generales y tienen éxito en formar parte de los conocimientos previos de los actores potenciales, esencialmente no tienen costo. Los indicadores que se publican en prominentes sitios web de acceso libre, que se encuentran fácilmente utilizando técnicas de búsqueda estándar y que se presentan en un formato fácil de usar, también son relativamente baratos de acceder.

Las otras partes de la ecuación para el cálculo de la demanda y, por tanto, de la influencia de los indicadores son los beneficios que la gente espera que fluyan por el esfuerzo para acceder a ellos. En igualdad de circunstancias, los actores potenciales deberían gravitar en torno a las fuentes que apuntan hacia acciones que generan mejores resultados.

Sin embargo, las características intrínsecas de un indicador solo explican parcialmente los beneficios percibidos de confiar en él. Al igual que con otros productos, gran parte del valor percibido y, por tanto, de la demanda también dependerá del contexto en el que se introduce el indicador. La demanda de un producto suele depender de la disponibilidad de los productos y del número de personas que ya están familiarizados con ellos. Del mismo modo, la demanda de cualquier indicador dado dependerá de la disponibilidad de otras fuentes potenciales de información y del número de personas familiarizadas con él.

Un factor particularmente importante es la disponibilidad de sustitutos para el indicador en cuestión. La demanda de cualquier indicador dado para cualquier propósito dado dependerá de la disponibilidad de otras fuentes de información que se puedan utilizar para propósitos similares. En igualdad de condiciones, la demanda de un indicador tenderá a caer en la medida en que sus sustitutos se vuelven más accesibles.

La idea de que la demanda de indicadores está negativamente relacionada con la disponibilidad de sustitutos cercanos implica que la diferenciación del producto tenderá a aumentar la demanda de un indicador. Los usuarios potenciales son más propensos a exigir un indicador si este proporciona información “sorprendente”, es decir, información diferente a la generada por otras fuentes de información bien sea porque estas fuentes son otros indicadores (más baratos), son formas de información que no son indicadores o son conocimiento preexistente de los usuarios. Por ejemplo, los productores del Indicador de Estado fallido reportan que su indicador llama la atención cuando categoriza a Chad cerca de Estados fallidos conocidos como Somalia, debido al “valor de choque” para los lectores no familiarizados con el

deterioro de la situación política en Chad. Hay, sin embargo, una delgada línea entre un indicador lo suficientemente novedoso para ser informativo y uno que está tan fuera de sintonía con los conocimientos existentes que no es creíble.

La demanda de los indicadores tenderá a aumentar a medida que sus sustitutos se vuelven menos accesibles. De hecho, la ausencia de otras fuentes de información puede conducir a que los indicadores se utilicen para fines muy distintos a los originalmente previstos por sus divulgadores. Por ejemplo, los indicadores de cobertura de inmunización de la OMS/UNICEF se utilizan a veces como medida de la calidad general de los sistemas nacionales de atención de la salud. Esta situación puede explicarse en parte por la ausencia de otro indicador único del rendimiento del sistema nacional de salud adecuado para hacer comparaciones entre países. En 2000, la OMS publicó el Informe sobre la salud en el mundo 2000, que midió los sistemas de salud de sus 191 estados miembros sobre la base de cinco indicadores: nivel general de salud de la población; las desigualdades en salud (o disparidades) dentro de la población; nivel global de la capacidad de respuesta del sistema de salud (una combinación de la satisfacción del paciente y lo bien que el sistema actúa); distribución de la capacidad de respuesta de la población (qué tan bien las personas de diferente nivel económico perciben que son atendidas por el sistema de salud); y la distribución de la carga financiera del sistema de salud dentro de la población (quién paga los costos). El revuelo político que siguió (impulsado por el hecho de que Estados Unidos quedara en el puesto 37) causó que la OMS detuviera cualquier clasificación explícita posterior de los sistemas de salud. Los indicadores de cobertura de inmunización han llenado el vacío.

La demanda de un indicador también puede depender de la disponibilidad de los productos que son complementarios, esto es, los productos que muestran los beneficios de confiar en el indicador. Entre estos complementos, encontramos herramientas para el análisis de los datos contenidos en los indicadores. Tal vez por eso los productores del Sistema de Evaluación de la

Inversión con Impacto Global, Global Impact Investing Ratings System, GIIRS, también producen un software que permite a los usuarios ver los efectos sobre la clasificación del impacto social de su portafolio cuando se agrega una nueva compañía o fondo y también pueden ver cómo se desempeña esta compañía respecto de sus pares.

En algunos casos, el valor de un indicador dependerá de lo popular que es. Esto será cierto siempre que el uso de un indicador genere efectos positivos en la red. El ejemplo clásico de un producto cuyo uso genera efectos de red es un teléfono. Cuantas más personas tengan teléfonos, más valioso será el teléfono para otros usuarios; cada teléfono adicional hace que los teléfonos de otros propietarios sean mucho más valiosos. Una característica típica de los indicadores es que cuantos más actores informen sus resultados mediante un indicador en particular, más puede el indicador ser utilizado para fines comparativos y, por lo tanto, más valioso será. Así, por ejemplo, en la medida en que más fondos de inversión reporten la calificación del impacto social de sus carteras mediante un indicador en particular, más fondos podrán compararse unos con otros. Así, el éxito de GIIRS —o de cualquier otro indicador de inversión de impacto social— tendrá mejores retornos si se utiliza con el propósito de reportar por parte de una mayoría de fondos de inversión.

La demanda de un indicador en cualquier momento dado, también puede depender de lo popular que se prevé que el indicador será en el futuro. Este será el caso cuando el uso del indicador genere efectos positivos de aprendizaje. Los productos generan efectos de aprendizaje cuando su uso proporciona beneficios para los usuarios futuros. Un buen ejemplo es el teclado QWERTY. Cuantas más personas han usado los teclados QWERTY en el pasado, más fácil será encontrar la gente que ha aprendido a escribir con rapidez en él, por lo que mayor será el valor del teclado para una empresa que lo compra. Del mismo modo, cuanto mayor sea la oferta de personas que entienden cómo usar un indicador en particular, en la toma de decisiones, más fácil será para una organización que se basa

en este indicador, encontrar personal. Esto puede explicar por qué los productores de los indicadores de inversión de impacto social GIIRS han hecho un esfuerzo concertado para inducir a grandes inversionistas a incursionar en el uso de sus indicadores.

Canal de movilización social

Los indicadores pueden ser considerados como procesos de movilización de los actores y como fuentes de información. La influencia indirecta del indicador probablemente dependerá de la cantidad de actores que participan en el proceso de producción, y el poder que esos actores tienen de influir en los demás, ya sea en virtud de su posición central en los diversos tipos de redes sociales, su poder económico o su experiencia percibida. Esta perspectiva sugiere otra explicación de por qué GIIRS se ha esforzado por involucrar a tantos actores influyentes en el proceso de desarrollo de sus indicadores de inversión de impacto social.

¿Bajo qué condiciones pueden los indicadores promover acciones constructivas óptimas?

Acciones por medio de la información

En la medida en que sean influyentes, los indicadores precisos deben ayudar a los actores a identificar las formas más constructivas para abordar los problemas. Lo contrario también es cierto: los indicadores imprecisos apuntan hacia acciones menos constructivas. Los indicadores de impacto social de la inversión precisos animarán a los inversionistas motivados socialmente a asignar fondos a las empresas cuyas operaciones tengan el mayor impacto social. Los indicadores imprecisos, sin embargo, van a canalizar fondos hacia empresas que tienen un impacto menos positivo que las empresas que dejan de lado. Del mismo modo, los indicadores inexactos que exageran el grado en que las sociedades sufren de enfermedades prevenibles por vacunación señalan erróneamente a donantes y funcionarios nacionales la

priorización de más vacunas frente a otras intervenciones del sistema de salud.

Sin embargo, no hay garantía de que los actores que utilizan indicadores lo hagan para abordar problemas sociales. Por ejemplo, en la medida en que proporcionan información sobre el futuro, muchos indicadores se pueden utilizar para beneficiarse de ellos en lugar de cambiar el curso de los acontecimientos. Por tanto, los indicadores que predicen una hambruna se pueden utilizar para especular en los mercados de productos básicos o para planificar las actividades de socorro. Del mismo modo, los inversionistas pueden utilizar indicadores de la fragilidad del Estado para decidir en qué países no invertir para evitar las pérdidas, —lo cual es equivalente a aumentar los beneficios— en lugar de identificar los regímenes que podrían beneficiarse de un compromiso constructivo.

Los indicadores también pueden ser utilizados interesadamente para controlar el comportamiento de los actores cuyo comportamiento se está midiendo. Por ejemplo, los indicadores fiscales, como el nivel de déficit presupuestario de un país podrían en principio ser utilizados para medir y hacer frente a los problemas asociados con la pérdida de recursos del gobierno. Pero esos indicadores también pueden ser utilizados por los acreedores de un país como parte de sus esfuerzos para controlar el gasto del gobierno con el fin de garantizar que sus préstamos sean reembolsados.

Acción por medio de la movilización

Los indicadores pueden influenciar acciones al movilizar actores, bien sea porque ellos construyan a partir de ellos o los impugnen. Si las acciones que se derivan de este tipo de movilización son constructivas, depende de las motivaciones de los miembros del grupo, sus conocimientos y experiencia colectiva, incluyendo el tipo de experiencia que proviene de la experiencia directa con los tipos de desventajas que el grupo pretende abordar.

Un ejemplo de ello es la red que rodea a los indicadores de inversión de impacto social GIIRS. GIIRS es producido por B-LAB, una organización sin ánimo de lucro con sede en Estados Unidos. Sin embargo, GIIRS se basa en gran medida en una plantilla de datos recogida y creada por Impact Reporting and Investment Standards, IRIS, una iniciativa del Acumen Fund de B-LAB, (otro fondo sin ánimo de lucro) y la Fundación Rockefeller. IRIS es ahora un proyecto de la Red Global de Inversión de Impacto (Global Impact Investing Network, GIIN), una organización sin ánimo de lucro (incubado por la Fundación Rockefeller y puesto en marcha con la Iniciativa Global Clinton en septiembre de 2009) que se dedica a aumentar la eficacia de la inversión de impacto. El Consejo de Inversiones, principal órgano de gobierno de la GIIN, reúne a cerca de 30 instituciones que participan en la inversión de impacto de la industria y está compuesto por fundaciones privadas, los principales bancos, gestores de activos institucionales, oficinas familiares e inversionistas de impacto pioneros. En el desarrollo de GIIRS, B-LAB se basó en gran medida en los Consejos Consultivos de Normas (Standards Advisory Council, SAC) formados por expertos de diferentes áreas, entre ellas organizaciones sin ánimo de lucro, académicos, evaluadores de desempeño, financiación social y desarrollo internacional. Los SAC se reúnen trimestralmente como grupo y, durante el período de desarrollo, el personal GIIRS está en constante comunicación con los integrantes individuales. En el futuro, GIIRS prevé el desarrollo de alianzas con otras organizaciones de inversiones de impacto como la Campaña Más para la Misión (More for Mission Campaign), la Bolsa de Valores de Singapur (Singapore Exchange, SGX) y las agencias de calificación convencionales. El hecho de que la creación de esta red dé lugar a la expansión significativa de la participación de la inversión de impacto social depende de si los miembros están comprometidos con el esfuerzo o si simplemente están intentando pulir su imagen, y de si poseen en forma colectiva la experiencia para identificar las mejores formas para promover la inversión con impacto social. Todavía está por verse si la

experiencia técnica y los recursos financieros que los miembros del grupo tienen a su disponibilidad pueden compensar el nivel relativamente bajo de involucramiento por parte de los potenciales beneficiarios de la inversión social de impacto.

¿Cuándo promueven los indicadores acciones coordinadas?

En la medida en que los indicadores fomentan el entendimiento común de un problema es más probable que estos hagan de las decisiones de los actores que se basan en ellos más consistentes. Sin embargo, como ya hemos comentado, no está claro que la producción de indicadores necesariamente fomente un entendimiento común. Por otra parte, *la coherencia en la toma de decisiones no es un bien en estado puro*. Imagine por ejemplo, si la mayor parte de los principales inversionistas de impacto social utilizara el mismo indicador para determinar qué empresas son elegibles para recibir fondos. O, alternativamente, supongamos que colaborar para producir un indicador de este tipo lleva a los inversionistas a compartir creencias acerca de qué tipo de impacto social es el que vale la pena financiar. De cualquier manera, es probable que el resultado sea una estampida para proporcionar capital para un puñado de empresas en la parte superior de la clasificación, lo que dejaría sin oportunidad a las empresas que son tan solo un poco menos elegibles que las favoritas de los inversionistas.

La dependencia descoordinada en los indicadores puede no ser un problema serio si los indicadores se pueden actualizar con frecuencia para tener en cuenta los efectos de los acontecimientos recientes. Así, por ejemplo, el peligro de que los inversionistas inunden las empresas de alta calificación con más capital del que pueden usar, disminuye si las calificaciones de inversión de impacto social se actualizan con frecuencia para mostrar cómo la afluencia de capital cambia el desempeño proyectado de las firmas. Sin embargo, a veces, los cambios en la precisión de los indicadores toman mucho tiempo para ser observados. Por

otra parte, la actualización frecuente de los indicadores puede ser costosa.

¿Mejora el uso de los indicadores la responsabilidad al actuar?

Para algunos actores —por lo general, grandes organizaciones con grupos de interés externos, como organismos gubernamentales o caridades públicas—, es importante ser responsables de sus acciones, incluyendo aquellas destinadas a abordar problemas sociales. Un determinante importante de la rendición de cuentas es la transparencia y los indicadores tienen la aparente virtud de permitir una toma de decisiones relativamente transparente, por lo menos a primera vista.

La transparencia asociada con los indicadores se debe al hecho de que son más fáciles de comunicar que otros tipos de datos menos filtrados —es más fácil comunicar la puntuación de un país en un indicador de Estados fallidos que transmitir el análisis de múltiples facetas en profundidad sobre su clima político, en el que se basa el indicador—. La facilidad de comunicación implica que es más fácil para las personas acceder a la base de información directa para las decisiones tomadas a partir de indicadores que tener acceso a las decisiones basadas en fuentes menos filtradas de información. Por esta razón, la toma de decisiones con base en indicadores tiende a ser transparente, al menos en comparación con las que se basan en los datos en bruto.

La transparencia de la toma de decisiones basada en indicadores es meramente superficial, sin embargo, si el proceso de elaboración del indicador es opaco. En algunos casos ni siquiera está claro qué datos se incorporan en el indicador. Esto es más evidente cuando los datos consisten en opiniones de los analistas anónimos, cuyos conocimientos y formación son imposibles de determinar. En otros casos, los datos tienen tantas fuentes diferentes y oscuras que es imposible evaluarlos. Por ejemplo, el Instituto para la Efectividad del Estado (Institute for State Effectiveness, ISE), con sede en Washington, ha propuesto un

indicador de la soberanía, Sovereignty Index, basado en 10 “funciones básicas” que los Estados deben llevar a cabo, el cual se medirá utilizando 100 indicadores. En este caso, la dependencia en el indicador puede hacer que sea más difícil identificar y obtener los datos que proporcionan la base subyacente para una decisión.

En otros casos, el problema fundamental es la falta de comunicación de los métodos utilizados para agrupar las diferentes fuentes de datos. El Indicador de Estados fallidos es un ejemplo clásico. Las puntuaciones en cada uno de los 12 subindicadores utilizados para calcular el indicador general se calculan utilizando un método computarizado no revelado para analizar diversas fuentes disponibles públicamente, seguido de la revisión y el ajuste por analistas internos.

IMPUGNACIÓN ALREDEDOR DE LOS INDICADORES

Los indicadores que se califican como intervenciones tienen el riesgo de atraer disputas. Esto ocurre en muchos niveles. Cuando se clasifican diferentes unidades (como los Estados), a menudo, los líderes de las unidades que quedan mal calificadas protestarán sobre la metodología, los datos utilizados, la elección de los criterios en los que se realiza la evaluación o, cuando la entidad no solicitó su consentimiento específico para ser clasificada, la presunción del promulgador al arrogarse la facultad de emitir estos. En términos más generales, si el indicador parece tener importancia frente a lo que se valora, al igual que para las futuras políticas y la asignación de recursos, las personas que no comparten el encuadre, las teorías causales o el conjunto de acciones deseadas y consagradas en el indicador, pueden protestar contra este. La gente puede protestar por otras razones que tienen que ver con la propiedad del promulgador para ejercer esta facultad, o con el proceso por el cual se produjo el indicador (cuestiones como transparencia, consulta, participación, razones elegidas, revisión, o cuestiones relativas a la forma y la razón por la cual se recogieron los datos, o fueron excluidos). La impugnación se

puede extender más allá de la protesta, a otras estrategias como la producción de indicadores que le compitan, o esfuerzos para desacreditar el indicador o a su promulgador, la promoción de encuadres alternativos o la promoción de prioridades de acción alternativas.

Los indicadores *Doing Business* del Banco Mundial han servido de base para la impugnación tanto específica como general. Un componente particular del conjunto de indicadores *Doing Business*, a saber, el indicador de contratación de trabajadores (Employment Workers Index, EWI) ha sido particularmente provocativo. El EWI fue objeto de impugnación sostenida por sindicatos, que trabajaron, en parte, por medio de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, los cuales alegaban que el EWI parecía recompensar a los países por lo fácil que era despedir a los trabajadores, pues las políticas que atrajeron a altas graduaciones EWI eran a menudo radicalmente opuestas a las normas contenidas en los convenios de la OIT. Estos opositores recibieron el apoyo de miembros clave del Congreso de Estados Unidos. Así, en el informe *Doing Business* de 2011, la Corporación Financiera Internacional, International Finance Corporation, IFC (entidad del Grupo del Banco Mundial, que produce los indicadores) dejó de dar peso alguno al EWI, mientras que se hacían los preparativos para un indicador de reemplazo mucho más estrechamente alineado con las normas del Convenio de la OIT.

Los indicadores *Doing Business* también han sido impugnados por razones más generales. Una parte del personal del Banco Mundial y comentaristas externos han expresado escepticismo privado o público acerca de los indicadores usados para crear políticas. Se informa que en la reunión de la Junta Ejecutiva del Banco Mundial, en octubre de 2010, los directores ejecutivos que representan a Brasil y China estuvieron entre los que expresaron oposición a que el Banco continuara usando esta clasificación. Rogério Studart, director ejecutivo que representa a Brasil y otros países en la Junta del Banco, criticó el informe *Doing Business* por razones metodológicas, pero también basándose en

que el informe reflejaba ideologías y privilegios, en particular, de un enfoque normativo por encima de otro sin justificación suficiente. Al respecto Studart afirmó:

Siempre me ha impresionado lo exuberante que es la propaganda que hacen de él y la presión que ejercen en algunos gobiernos para que usen el indicador para adoptar reformas, como si esas reformas pudieran resolver problemas fundamentales que, en mi opinión, no pueden solucionar. Reducir el número de procedimientos y el número de días que toma crear una compañía –eso siempre ayuda–, pero presentarlo como una forma de crear más empleos es un exceso⁶.

La oposición a los indicadores Doing Business es un ejemplo de la intensa sospecha que han levantado algunos indicadores de gobernanza global en los países en desarrollo. Estos indicadores reflejan las teorías sobre buena gobernanza de las sociedades que son difíciles de cuestionar, porque no se expresan abiertamente y solo son evidentes en un análisis detallado de los procesos de medición y agregación que intervienen en la producción del indicador. Dado que los países en desarrollo a menudo carecen de la experiencia y los recursos para participar en este primer análisis, el uso de este tipo de indicadores crea resistencia, precisamente por la preocupación de que estos marginan argumentos disidentes de aquellos países en los debates políticos sobre la manera más adecuada de mejorar los resultados para sus poblaciones. La preocupación por estos efectos se intensifica, debido a que muchos indicadores globales están mal adaptados a las circunstancias de los países en desarrollo, y pueden ejercer influencias particularmente perniciosas en relación con los Estados frágiles y afectados por conflictos. Las objeciones a los indicadores globales son particularmente fuertes cuando se sospecha que tienen un efecto distorsionador en las decisiones políticas locales. Esto se puede deber a que el rendimiento en ciertos indicadores es una condición previa para el acceso a la ayuda exterior o a que la promulgación del indicador tiene

6 David Bosco, , (November 12, 2010). Disponible en: http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2010/11/05/battle_within_the_bank

como objetivo dar más peso a las demandas de las políticas particulares de pequeños grupos políticos de élite en los países en desarrollo, o de los actores externos conectados localmente, como los inversionistas extranjeros prospectivos.

El caso de los indicadores *Doing Business* muestra que la producción de un indicador puede influir demasiado en el equilibrio de poder en la competencia para dar forma al conocimiento sobre problemas sociales y las posibles estrategias de impugnación. La producción de un indicador que apoya un conjunto de creencias normalmente pone la carga sobre los defensores de creencias alternativas para producir información adicional. El hecho de que puedan o no cumplir esa carga dependerá de muchos factores, incluyendo las características del indicador impugnado. Por un lado, los productores del indicador hacen muy gravoso para sus rivales obtener los datos brutos necesarios para convertirse en una fuente creíble de información sobre el tema. Esto, a su vez, depende de si el productor del indicador tiene el control legal o de hecho sobre los datos subyacentes y cómo se ejerce ese control. Los indicadores que desplazan las fuentes alternativas de información también harán que su impugnación sea difícil.

Todo esto sugiere que la distribución de poder para dar forma al conocimiento se verá influenciada por quién está en mejores condiciones para producir conocimiento o para impugnar el conocimiento basado en indicadores. Algunos actores están mejor situados para influir en el conocimiento por medio de indicadores que otros. En general, estos son actores con capacidades superiores para recoger, procesar, distribuir y dar a conocer la existencia de los datos. Por lo general, son organizaciones con recursos financieros o las conexiones sociales que les dan acceso privilegiado a ciertas fuentes de datos, el acceso a los conocimientos técnicos de las ciencias sociales y los perfiles públicos de alto rango. Sin embargo, no está tan claro cuáles actores están en mejores condiciones para disputar el conocimiento basado en indicadores. En la medida en que se necesita un indicador para batir un indicador, la capacidad de producir indicadores se re-

ducirá al grupo de concursantes que son capaces de producirlos. Se requiere entonces más investigación, sobre cuáles fuentes de información son las mejores para competir con los indicadores.

APRENDIZAJE Y REVISIÓN

Afrontar los problemas complejos de desarrollo depende en muchos casos de la acción y la innovación local. Mientras que algunos de los principios y los parámetros pueden estar ya claramente establecidos y ser ampliamente aplicables en todos los sitios, muchos de los elementos esenciales para el éxito pueden ser bastante inciertos o, incluso, desconocidos. Por consiguiente, puede ser muy conveniente fomentar la experimentación iniciada localmente en varios sitios. La intervención de desarrollo con apoyo externo puede centrarse en hacer posible este tipo de experimentos, al estructurar procesos de comparación, aprendizaje y difusión de ideas de innovaciones con enfoques más o menos exitosos y el apoyo a la acción concertada en relación con las instituciones políticas y los donantes externos. Los actores locales pueden entonces adaptar o reconstruir sus enfoques a la luz de estos conocimientos para mejorar sus propias operaciones y resultados. Este proceso de aprendizaje y su revisión pueden continuar durante un período sostenido en la medida en que surgen nuevas ideas y también para construir enfoques flexibles a medida que se genera experiencia con las adversidades repentinas o locales a las crisis a gran escala y los cambios de las condiciones que afectan múltiples sitios.

Los indicadores pueden ser un componente clave de este tipo de iniciativas para mejorar las prácticas sobre temas complejos mediante el experimento, el aprendizaje y la revisión. Los datos suministrados en forma comparable desde múltiples sitios, con el monitoreo y la verificación necesarios, pueden ser compilados en indicadores y distribuidos de vuelta a los actores locales. Estos actores también deben tener la oportunidad de compartir experiencias e intercambiar puntos de vista por medio de informes narrativos, videos, foros de discusión, reuniones, etc. Los

indicadores se utilizan ampliamente en este tipo de aprendizaje experimental dentro de la Unión Europea, en particular en el marco del método abierto de coordinación y los modos comparables de gobernanza⁷. Estos usos involucran una amplia gama de participantes, incluyendo grupos de personas directamente afectadas, sindicatos, empleadores, agencias gubernamentales locales y nacionales, y las redes transnacionales de esas organizaciones. Esta estructura de gobernanza en temas de inclusión social puede ser en sí misma ser un medio no solo para medir la inclusión o indirectamente para estimular la acción, sino también para ayudar directamente en el aumento de la inclusión y la acción. Algunas de estas iniciativas también se han perseguido dentro de la OCDE y, en particular, en los países en desarrollo.

No parece que los indicadores mundiales de gobernabilidad en el norte y el sur se hayan utilizado mucho en esta forma. Hay algunos ejemplos importantes, incluyendo los esfuerzos para promover la resiliencia al cambio climático en el diseño y desarrollo de ciudades de países que tratan de evaluar las experiencias de manera que faciliten el aprendizaje y la transferencia de enfoques prometedores entre sitios en los cuales condiciones comparables parecen existir. Se necesita más investigación sobre el papel de los indicadores en esas áreas de práctica. También se requiere investigación en cuanto al grado en que ha sido (y puede ser en el futuro) importante que los indicadores elaborados por las organizaciones mundiales en temas de desarrollo funcionen en un entorno caracterizado por el poder y las disparidades de riqueza y un grado de mutua desconfianza norte-sur. Es posible que esto lleve a indicadores que se utilizarán en contextos de evaluación de la gobernabilidad o promoción del rendimiento, en lugar del aprendizaje experimentalista. Incluso si esto es correcto, más pilotaje activo de este gobierno experimentalista basado en indicadores dentro y entre los países en desarrollo, parece una dirección prometedora para futuras iniciativas.

7 Charles Sabel & Jonathan Zeitlin, eds., *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture* (Oxford University Press, Oxford, 2010).

El encuadre, la acción y la impugnación proporcionan la experiencia y las ideas que se convierten en el aprendizaje. El aprendizaje conduce a la necesidad de actualización: del encuadre básico de cuestiones, de las ideas y de las prácticas relativas a las acciones que terminan por ser negativas o positivas, y de las prácticas de impugnación y de los objetivos que se persiguen en los procesos de impugnación. Los datos incorporados en los indicadores proporcionan en sí mismos una base para el aprendizaje, aunque se necesita mucho más que datos numéricos. Una cuestión más compleja es si los indicadores propios deben ser revisados, para reflejar los nuevos encuadres, las nuevas ideas sobre las causas de los problemas y sobre las vías de acción y el aprendizaje, a partir de la impugnación del indicador o de las teorías contenidas en su interior. Las revisiones importantes de un indicador, entre las que se incluyen cambios importantes en qué se mide y cómo se mide, pueden perjudicar las comparaciones con el paso del tiempo, y también pueden ser costosas de aplicar con precisión.

Mientras que los principales indicadores mundiales son frecuentemente sujetos de ajustes menores, no hemos encontrado ejemplos en los estudios de caso de la cobertura de inmunización, la eficacia del Estado y la inversión de impacto, indicios de revisión fundamental que resulten de un nuevo pensamiento causado por un proceso de aprendizaje. La razón para esto es que dos de los tres indicadores en nuestros estudios de caso se han creado hace relativamente poco tiempo y no ha habido cambios fundamentales en el pensamiento, ya que los tres indicadores se establecieron de la misma forma en que están actualmente. Esto se aplica en particular a la inversión de impacto, para la cual los indicadores todavía están en desarrollo. Hay señales de cambio, específicamente en lo que respecta a las cuestiones relativas a Estados fallidos o frágiles; cambio precipitado por la impugnación y la profundidad del conocimiento, que muy rápidamente se pueden reflejar en la producción y el uso de indicadores. Algunas revisiones de enfoque amplio a las métricas de salud pueden tener consecuencias para los indicadores

de cobertura de inmunización. Los niveles de cuestionamiento y replanteamiento en torno a los indicadores de cobertura de inmunización existentes no han sido altos, pero la demanda de mediciones más finas de contextos específicos y de intervenciones es fuerte, al igual que la presión por un mayor énfasis en enfoques más amplios de los sistemas de salud.

CONCLUSIÓN

Los indicadores se utilizan en el tratamiento de los problemas de desarrollo que van desde la corrupción, la trata de personas y los obstáculos para hacer negocios hasta las fallas estatales. Los indicadores se utilizan rutinariamente para monitorear y evaluar el impacto de los diferentes tipos de intervenciones de desarrollo —los donantes a menudo los exigen—. A veces, simplemente se usan indicadores por sus efectos de promoción. Lo que se pasa por alto, a veces, es que muchos de estos indicadores no son más que herramientas para el diagnóstico, evaluación o promoción —estos también son intervenciones por derecho propio—. La creación de un indicador puede ser una intervención constructiva (o en algunos casos, una respuesta contraproducente) para hacer frente a un problema social “perverso”. Este artículo ha tratado de mostrar el potencial de los indicadores como intervenciones constructivas en los esfuerzos para abordar problemas complejos de desarrollo; y para llamar la atención sobre algunas de las dificultades y los efectos perversos que pueden resultar fácilmente de la producción y el uso de indicadores, sin darse cuenta de que ellos mismos son las intervenciones, o sin suficiente reflexión ni consulta de gran alcance.

Los indicadores también pueden ser importantes intervenciones para hacer frente a los problemas de desarrollo, ya que pueden cambiar las creencias, incluyendo las creencias acerca de las implicaciones morales de varios resultados sociales, las relaciones entre las acciones y los resultados, y las creencias o acciones de otros actores. De este modo, los indicadores pueden afectar el proceso de toma de decisiones, las acciones y, finalmente, los resultados.

Los indicadores bien diseñados pueden ser especialmente eficaces en el tratamiento de problemas perversos de desarrollo, mediante la creación de conocimiento compartido del problema entre los diversos actores. Las personas que están expuestas al indicador pueden aceptar las afirmaciones acerca de la demarcación del problema y los estándares que el indicador encarna.

Además, tanto el proceso de construcción como el de difusión pueden cambiar los puntos de vista de algunos de los participantes. Los estudios de caso en este artículo sugieren que ciertos entendimientos comunes han sido promovidos por los procesos de la OMS/UNICEF en la producción de los indicadores de cobertura de vacunación y por el trabajo sustancial de base, desarrollado por GIIRS, pueden producir algunos entendimientos compartidos entre ciertas categorías de inversionistas, sobre todo en América del Norte y quizás también en el Atlántico Norte.

Los indicadores pueden hacer algo más que influir en la comprensión de los problemas, pues también pueden influir en la acción, al alertar a la gente sobre la existencia de un problema, ayudarle a comprender su magnitud y señalarle los medios para afrontarlo. Nuestros estudios de caso y revisión de la literatura ofrecen ejemplos de indicadores que han influido en la actuación de líderes intergubernamentales y no gubernamentales, organismos, donantes y electores, funcionarios públicos, organizaciones con o sin ánimo de lucro, voluntarios, alianzas o redes y, de vital importancia, los miembros de las comunidades afectadas. Los indicadores de cobertura de inmunización de la OMS/ UNICEF son quizás el ejemplo más destacado de cómo los donantes utilizan los indicadores para decidir cómo asignar los fondos para iniciativas de salud mundiales. En otros casos, la influencia causal de los indicadores no es tan clara. Por ejemplo, los creadores del Indicador de Estado fallido afirman que se ha hecho referencia a este en las asignaciones de ayuda exterior, pero es difícil determinar en qué medida los datos de este indicador han guiado las acciones finales. Esto es también cierto para otros indicadores. Los actores a menudo dependen de muchos tipos diferentes de datos al decidir si y cómo hacer frente a los problemas, a pesar de que no los entiendan necesariamente, registren o divulguen elementos de sus procesos de toma de decisiones.

Algunos de los factores que pueden determinar la influencia de los indicadores incluyen el costo de acceder a ellos, los beneficios que la gente espera que fluyan de los esfuerzos para

acceder a ellos, el contexto en el que se introducen (por ejemplo, la disponibilidad de productos y el número de personas que ya están familiarizadas con el indicador), y la disponibilidad de otras fuentes familiares de información que podrían ser utilizadas como complementos o sustitutos de los indicadores. La demanda de los indicadores tenderá a aumentar a medida que sus sustitutos se vuelvan menos accesibles. De hecho, la ausencia de otras fuentes de información puede conducir a que los indicadores se utilicen para fines muy distintos a los originalmente previstos por sus divulgadores, como demostró el estudio de caso de los indicadores de cobertura en vacunación de la OMS.

En algunos casos, el valor de un indicador dependerá de lo popular que este es. Esto será cierto siempre y cuando el uso de un indicador genere efectos de red positivos. El éxito de GIIRS, por ejemplo, depende de si se utiliza para notificar a parte de una masa crítica de fondos de inversión. La demanda de un indicador en cualquier punto puede depender de lo popular que se prevé que este será en el futuro. Por tanto, hacer un esfuerzo concertado para inducir grandes inversionistas pioneros a usar sus indicadores es probable que contribuya al éxito de los indicadores de inversión de impacto social GIIRS.

Los indicadores pueden fomentar una red de agentes para hacer frente al problema de manera constructiva mediante la participación social y política que estos fomentan, con independencia de sus efectos directos sobre las creencias de las personas. Los productores y los defensores de los indicadores pueden formar redes, ya que como actores pueden cuestionar o criticar los indicadores. Ambos conjuntos de redes pueden abarcar varias sociedades, lo que permite una amplia difusión de la información que, a su vez, se traduce en oportunidades para una nueva comprensión de los problemas, su aprecio por las relaciones causales entre las acciones y los resultados, y el intercambio de información sobre el pasado o las acciones previstas. Estas redes también pueden fomentar la cooperación en una serie de acciones.

Por último, los indicadores pueden ser un componente clave de las iniciativas para mejorar las prácticas sobre temas complejos mediante la experimentación, el aprendizaje y la revisión. Abordar los problemas de desarrollo complejos en muchos casos depende en gran medida de la acción y la innovación locales. Los datos contenidos en los indicadores pueden registrar los efectos de la experimentación iniciada localmente y desempeñan un papel importante en los procesos de comparación, el aprendizaje y la difusión de las ideas de innovaciones con enfoques más o menos exitosos. Los actores locales pueden entonces adaptar o reconstruir sus enfoques a la luz de estos conocimientos para mejorar sus propias operaciones y resultados.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Davis, Kevin E.; Fisher, Angelina; Kingsbury, Benedict & Engle Merry, Sally, eds., *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings* (Oxford University Press, Oxford, 2012).
- Organización Mundial de la Salud, OMS, *Informe sobre la salud en el mundo 2000 - Mejorar el desempeño de los sistemas de salud* (Organización Mundial de la Salud, OMS, Ginebra, 2000). Disponible en: <http://www.who.int/whr/2000/es/>
- Sabel, Charles & Zeitlin, Jonathan, eds., *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture* (Oxford University Press, Oxford, 2010).

Revistas

- Davis, Kevin E.; Kingsbury, Benedict & Merry, Sally E., *Indicators as a Technology of Global Governance*, 46 *Law and Society Review*, 1, 71-104 (2012). Disponible en: <http://www.nyudri.org/wp-content/uploads/2012/04/indicatorsasatechnologyofglobalgovernance.pdf>
- Lim, Stephen S.; Stein, David B.; Charrow, Alexandra & Murray, Christopher J. L., *Tracking Progress toward Universal Childhood Immunisation and the Impact of Global Initiatives: A Systematic Analysis of Three-Dose Diphtheria, Tetanus and Pertussis Immunisation Coverage*, 372 *The Lancet*, 9655, 2031-2046 (2008).
- Rittel, Horst & Webber, Melvin, *Dilemmas in a General Theory of Planning*, 4 *Policy Sciences*, 155-169 (1973). Disponible en: http://www.uctc.net/mwebber/Rittel+Webber+Dilemmas+General_Theory_of_Planning.pdf

Indicadores

- Banco Mundial, Asociación Internacional de Fomento, AIF, *Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales*, EPIN. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTDATASTA/0,,contentMDK:21115900~menuPK:2935553~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2875751,00.html>
- Fondo de Estados Unidos para la Paz, United States Fund for Peace, USFFP, *Indicador de Estado fallido*, FSI. Disponible en: http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive, <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>
- Freedom House, *Indicador mundial de libertad*. Disponible en: http://www.freedomhouse.org/reports#VFo8G_mG8_Y
- Friedrich-Ebert Stiftung, FES, *Barómetro Africano de Media*. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/africa-media/09167.pdf>

- Global Impact Investing Ratings System, GIIRS, *Sistema de Evaluación de la Inversión con Impacto Global*. Disponible en: <http://giirs.org/>
- Grupo del Banco Mundial, *Indicador de Inversiones a través de las fronteras*. Disponible en: <http://iab.worldbank.org/>
- Grupo del Banco Mundial, *Indicador de Contratación de Trabajadores, Employment Workers Index, EWI*. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/methodology/consultative-group>
- Grupo del Banco Mundial, *Indicadores de Hacer Negocios*. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/>
- Institute for State Effectiveness, ISE, *Sovereignty Index*. Disponible en: <http://isecenter.org/about/where-we-work/>
- Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, OMS/UNICEF, *Indicadores de cobertura de vacunación*. Disponible en: <http://www.who.int/immunization/en/>, http://www.who.int/immunization/monitoring_surveillance/en/
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, *Programme for International Student Assessment, PISA*. Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/>
- Political Risk Services, PRS, *Indicador de Riesgo Político*. Disponible en: <https://www.prsgroup.com>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Índice de Desarrollo Humano, IDH*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es>, <http://hdr.undp.org/en/data>, <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Índice de Desigualdad de Género, IDG*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desigualdad-de-g%C3%A9nero-idg>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Índice de Pobreza Multidimensional, IPM*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/indice-de-pobreza-multidimensional-ipm>
- Transparencia Internacional, TI, *Barómetro Global de la Corrupción, GCB*. Disponible en: <http://www.transparency.org/gcb2013>

Prensa, medios de comunicación

- Bosco, David, *Battle within the Bank, Foreign Policy, The Magazine* (November 12, 2010). Disponible en: http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2010/11/05/battle_within_the_bank