

El concepto de *equidades* y sus contradicciones: la política social mexicana

JOHABED GEORGINA OLVERA ESQUIVEL* Y DAVID ARELLANO GAULT**

Resumen: *El concepto de equidad genera desacuerdos entre analistas de diversas disciplinas y corrientes. Para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, es indispensable hacerlo operable. En este texto se propone hablar de equidades y se presenta una aplicación empírica de esta idea a programas sociales en México. Diferentes programas buscan distintos conceptos de equidad, con lo que se generan objetivos confusos y contradicciones latentes en términos de los resultados obtenidos. Se exhorta entonces a que las políticas públicas hagan explícitos los criterios de equidad utilizados, para así comprender el tipo de efectos de equidad que se espera obtener.*

Abstract: *The concept of equity creates disagreements between analysts from various disciplines and currents. For the design, implementation and evaluation of public policies, it is essential make it operational. This text seeks to discuss equities and presents an empirical application of this idea to social programs in Mexico. Different programs seek different concepts of equity, which creates unclear objectives and underlying contradictions in terms of the results obtained. Public policy designers are therefore urged to explain the equity criteria that they use in order to clarify the type of effects of equity that they expect to obtained.*

Palabras clave: política pública, equidad, programas sociales.

Key words: public policy, equity, social programs.

La equidad como propósito o valor se encuentra detrás de una gran cantidad de intervenciones gubernamentales y se invoca frecuentemente en las políticas públicas. Como principio general, apoyado muchas veces en un argumento normativo, el tema de la equidad ha sido de interés para un gran número de investigadores de áreas muy diversas, como la filosofía, la economía, la filosofía política, la

* Doctorante en Asuntos Públicos por la Universidad de Indiana. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Temas de especialización: políticas sociales, evaluación de políticas públicas y políticas sociales pro-equitativas. Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.

** Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Temas de especialización: evaluación de políticas públicas, planeación y gestión estratégica, transparencia y acceso a la información pública, gobernanza. Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.

administración pública, el derecho y la ética. Cada una de estas disciplinas converge regularmente en el interés por definir en términos normativos, y a veces operativos, qué es equidad y qué procesos seguir para alcanzarla en diferentes contextos y situaciones.

Las definiciones normativas sobre el concepto de equidad son muchas y la controversia, así como el debate al respecto, son muy amplios. Cuando se habla de políticas públicas en un contexto democrático, en particular, hacer operativo este concepto tendría que asumirse como un paso crucial. Es claro que la manera como se define normativamente un concepto o un valor afectará la forma en que se instrumentaliza una intervención gubernamental o social sobre una realidad para intentar cambiarla. Sin embargo, paradójicamente, es difícil encontrar casos en que las políticas públicas en busca de equidad hagan enteramente explícitos los criterios operativos y de resultados que pretenden alcanzar en términos de equidad.

En parte, esto puede deberse a la propia dificultad para encontrar un acuerdo. Por ejemplo, en muchos casos la equidad está íntimamente relacionada con otro concepto ideológicamente fundamental, la igualdad. Sin embargo, en la práctica, si bien entrelazados, estos conceptos pueden llegar a asumirse por diversos actores sociales y políticos de maneras sumamente diferentes. Igualdad como producto de un proceso equitativo es diferente a equidad como un fin, por ejemplo. Por otro lado, igualdad puede llevar a inequidades (tratar a todos por igual, siendo que las personas tienen dotaciones de recursos naturales o biológicos diferentes), así como las inequidades pueden generar mayor igualdad (cobrar más impuestos a los que tienen mayor ingreso, con el fin de redistribuir servicios o recursos de igual manera sin importar el nivel de ingreso de las personas).

Tal vez sea por estas dificultades conceptuales y normativas que el análisis de política pública no ha tenido un lugar preponderante en las discusiones sobre equidad, pues su tendencia más instrumentalista tiende a asumir una definición determinada de este concepto, con el fin de construir una vía de intervención relativamente uniforme. Es decir, la disciplina de las políticas públicas discute poco normativamente en este sentido, pues más bien asume o subsume esa discusión dentro de una posición más instrumental. Sin embargo, esta disciplina no puede sino aceptar la importancia de la operativización del concepto de equidad, dado el impacto que esto tendrá para el diseño, la implementación y la evaluación de programas y acciones concretas al respecto.

Este artículo pugna por una visión de política pública del concepto de equidad, entendido más bien como *equidades* (Rae, 1979). En este sentido, más que intentar resolver el debate (cuestión probablemente imposible), se urge a los analistas y diseñadores de política pública a hacer explícitos los conceptos y sus operativizaciones, cuando se trata de políticas públicas que pretenden generar equidad. Toda política pública en una democracia requiere transparencia de los conceptos y operadores, pero en el caso de la equidad, tan propensa a ser usada retóricamente, ello es imprescindible y urgente.

El concepto de equidad es en realidad mejor comprendido, para operativizarlo, si se habla de *equidades* (Rae, 1979, 1981). Diferentes tipos de equidades existen en la acción y en sus efectos, al grado de que es posible generar acciones que fortalecen un tipo de equidad, mientras afectan negativamente otro tipo. Es por este efecto cruzado de los diferentes conceptos de equidad que en una política pública hacer explícita esta tensión o contradicción se hace indispensable. En nuestra perspectiva, el enfoque de Douglas Rae es sumamente útil para operativizar políticas públicas de equidad, pues da la pauta para localizar las contradicciones lógicas que se generan al buscar accionar y tener efectos en situaciones de redistribución complejas. Las equidades, como concepto, no resuelven las tensiones entre los diferentes tipos de metas por alcanzar en una política, sino que hacen a dichas políticas más transparentes, al inducirlos a clarificar lo que intentan en concreto y a aceptar que alcanzar un tipo de equidad puede afectar negativamente a otro tipo.

El presente artículo tiene como objetivo mostrar empíricamente, a través de la aplicación de un modelo de análisis de la equidad, la variedad de tipos de equidad que se puede observar en la política pública. Asimismo, busca discutir algunas de las implicaciones de política pública identificadas a partir de la aplicación del modelo propuesto. Para la construcción del modelo se recurrió primero a la revisión de literatura relevante sobre el tema de equidad. La primera sección de este documento rescata los aspectos que se utilizaron de la literatura para constituir el modelo. En primera instancia, entre la literatura revisada, se establece el concepto de *equidades* que se utilizó como base para la realización del presente estudio empírico. Enseguida se distingue entre los debates normativos y los instrumentales sobre el tema de equidad, para mostrar que existen dos niveles de análisis de dicho concepto. Esta sección se centra en describir las aportaciones de autores que pertenecen a la discusión

instrumental, puesto que éstas son la base para construir el modelo de análisis (principalmente las aportaciones de Rae).

La segunda sección se dedica, por una parte, a describir el modelo de análisis de equidad que se elaboró y, por otra, a presentar los resultados de la aplicación de dicho modelo a un caso particular. El modelo ordena de manera lógica los distintos niveles de conceptualización del término equidad. Una vez identificados estos niveles, se construye una tipología de equidad, basada en la realizada por Rae *et al.* (1981). Luego de la explicación del modelo se presenta el estudio empírico realizado mediante su aplicación. Este modelo fue utilizado para analizar la equidad en la política social mexicana. Se eligió una muestra (no representativa en términos estadísticos) de programas sociales federales dedicados a promover la equidad en México. Cada uno de estos programas fue analizado a la luz de la tipología presentada en el modelo. Del análisis de los programas se derivaron cuatro conclusiones: 1) que existe una variedad de criterios y tipos de equidad presentes en la política social mexicana; 2) que la coherencia interna a la luz de los criterios de equidad es imprescindible para que una política pública que pretenda promover la equidad pueda aspirar a ser exitosa; 3) que la coherencia entre políticas públicas es muy difícil de alcanzar, dadas las contradicciones naturales encontradas en los criterios de equidad, y 4) que el primer paso al diseñar políticas públicas de redistribución debería ser elegir explícitamente un criterio de equidad y hacerse cargo de sus efectos diferenciados de acuerdo con los diferentes tipos de equidad que afecta.

UN CONCEPTO DIFÍCIL DE OPERATIVIZAR: EQUIDAD, IGUALDAD, JUSTICIA

En la discusión normativa sobre justicia distributiva se encuentran desde autores clásicos de la filosofía como Aristóteles, hasta clásicos contemporáneos como Robert Nozick (1974), John Rawls (1992) y Amartya Sen (1999), entre muchos otros. Una de las preocupaciones de estos autores y de las corrientes filosóficas que cada uno representa ha sido definir “lo que es justo”. El vínculo entre justicia y equidad en la literatura surge de manera natural debido a que uno de los grandes y más antiguos exponentes del tema, Aristóteles, utiliza el vocablo griego *isos* (que significa, al mismo tiempo, equitativo e igual) para definir justicia. Partiendo de este término, Aristóteles define que una acción es justa, es equitativa, si

se otorga a cada quien lo que le corresponde. Así, equidad implica tratar igual a los iguales y diferente a los desiguales en la proporción de esa desigualdad (Aristóteles, 1973).

Entre los criterios más utilizados en la literatura para constituir las distintas nociones de justicia distributiva encontramos la necesidad, el mérito, la eficiencia, la equidad y la igualdad (Rubinstein, 1988; Scott *et al.*, 2001). Equidad e igualdad aparecen constantemente en esta literatura muchas veces, incluso confundiendo. Vale la pena, en este sentido, detenerse a analizar estos dos términos para definir el tratamiento que se les dará en este artículo. Este ejercicio es importante, en primer lugar, porque aunque en la literatura en general aparecen como principios íntimamente relacionados pero diferentes, su distinción no es clara. En segundo lugar, porque la equidad es uno de los grandes objetivos de la intervención del gobierno en forma de política pública, que al estar altamente cargado de valor se ha mantenido en el debate retórico, dejando a un lado la labor de construir un concepto claro y operacionalizable.

Respecto de la equidad, ésta ha sido definida en muchos casos en un contexto de relación o de intercambio. De acuerdo con Karen S. Cook y Karen Hegtvedt, por ejemplo, la equidad se define como la equivalencia de la razón “insumo/resultado” para todas las partes involucradas en un intercambio dado (1983: 218). Una relación equitativa, según David Rubinstein, existe cuando todos los participantes reciben resultados relativamente iguales de la relación (1988: 528). Otra buena parte de los autores definen la equidad vinculándola directamente con el principio de igualdad: individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes deben ser tratados igual (Duclos, 2006: 8). H. George Frederickson y Edmund C. Stazyk sugieren que la equidad incluye cualquier tratamiento conceptual y filosófico de tres valores: la justicia, la imparcialidad y la igualdad (2014: 11). Por su parte, Peyton Young plantea que, a nivel micro, el concepto de equidad está constituido por tres principios fundamentales: paridad, proporcionalidad y prioridad. Los demandantes son tratados igual debido a que efectivamente son iguales o a que no hay forma de distinguir entre ellos. El principio de proporcionalidad reconoce diferencias entre demandantes y, por lo tanto, obliga a que el bien se divida en proporción a esas desigualdades. Finalmente, de acuerdo con el principio de prioridad, la persona con la mayor demanda obtiene el bien (1995: 8). Queda claro que a partir de esta simple relación conceptual los efectos reales en términos redistributivos pueden ser sumamente diferentes según el principio que se defienda.

Una definición formal de igualdad la plantea como una relación triádica en la que dos cosas, A y B, son iguales con respecto a una propiedad P. En el caso de la noción de justicia de Aristóteles, la relación es cuadrática, es decir, si A y B son iguales con respecto a P, entonces ellos merecen la misma cantidad del bien D (Pojman, 1995: 1). Por su parte, Carl Knight (2009: 329-334) afirma que existen tres condiciones para determinar que un tratamiento es igualitario en términos sustantivos: 1) tratar a los casos iguales de la misma manera; 2) igualdad del bien X para todos; 3) igualdad en una dimensión valiosa. Por otro lado, Jan Narveson y James P. Sterda (2010) sugieren que el concepto de igualdad se basa en dos elementos esenciales: comparabilidad y conmensurabilidad. En primera instancia, la idea de igualdad es intrínsecamente relacional y comparativa. Ser igual implica tener lo mismo que otra persona. El segundo punto fundamental es la conmensurabilidad del concepto. Esto es, la noción de igualdad se presenta cuando la diferencia se puede medir, es decir, es de cierto grado con respecto a algo (Narveson y Sterda, 2010: 138).

Con base en la definición de Young, la presente investigación estudiará la equidad desde su acepción vinculada con el principio de paridad/ igualdad. Esto es, como ejercicio analítico, se aislará la noción de equidad ligada a la igualdad para estudiar únicamente las teorías de justicia y debates normativos que entienden la equidad como la búsqueda de igualdad en aspectos relevantes. De esta forma, la revisión de literatura se restringirá a los debates normativos sobre el tipo de igualdad en una sociedad equitativa. En esta misma lógica, el concepto de equidad que se privilegiará en este estudio sostiene que las distribuciones equitativas son aquellas que asignan cargas y premios igualitariamente (Young, 1995: 20). Para los fines de esta investigación, los términos igualdad y equidad se utilizarán indistintamente, siguiendo la lógica de la teoría compuesta de equidad social (Frederickson y Stazyk, 2014: 13).

DEBATES NORMATIVOS E INSTRUMENTALES SOBRE EQUIDAD

Mientras no exista desacuerdo sobre el vínculo entre igualdad y equidad planteado por Aristóteles, es posible encontrar una gran cantidad de debates normativos sobre la definición del tipo de igualdad deseable en una sociedad justa. Las preguntas en las que se centran dichos debates son: ¿igualdad para quién? y ¿de qué? (Gosepath, 2011). Los libertarios

resuelven estas cuestiones argumentando que todos los individuos poseen por igual ciertos derechos relacionados con la propiedad privada y su consecuente protección. Por lo tanto, una sociedad equitativa debe promover igualdad en la posesión de ciertos derechos individuales (Vallentyne, 2012). Por su parte, John Rawls, bajo el principio de *justice as fairness*, pugna que el tipo de igualdad que debe conseguirse es en la distribución de una serie de bienes primarios y que la desigualdad sólo puede percibirse justa en el caso de que beneficie a los menos aventajados (1992: 95-118). Se podría sugerir que la corriente liberal opta por una especie de igualdad de oportunidades (Schaar, 1967; Roemer, 1985, 1996; Risse, 2002), si se considera a los bienes primarios como los recursos necesarios para que las personas puedan participar, competir u obtener otros bienes a partir de éstos. Finalmente, según el enfoque de capacidades instituido por Amartya Sen (1980), una sociedad justa es aquella que permite que todos sus ciudadanos tengan igual capacidad de ejercer su libertad. Así, el tipo de igualdad por el que pugna Sen es la de capacidades básicas, es decir, que todo individuo tenga la misma posibilidad de elegir el tipo de vida que considera valiosa (Sen, 1999: 74-86).

Como su nombre lo indica, los libertarios establecen la libertad como el valor fundamental en una sociedad. Según ellos, cualquier medida de equidad debe designarse en función del respeto y, más aún, del aumento de este valor. Por tal motivo, favorecen únicamente la igualdad ante la ley y pugnan por una mínima intervención del Estado. Algunas otras perspectivas, como los liberales y los socialistas, si bien no pretenden que todos los individuos deban ser exactamente iguales, sí claman por una mayor intervención del Estado que permita resolver las desigualdades inherentes al sistema capitalista o a las sociedades complejas. Es decir, estas doctrinas sugieren que la igualdad de oportunidades no es suficiente. Por ejemplo, Sen considera que la igualdad ante la ley no es suficiente para asegurar que todos tengan la misma libertad de elegir el tipo de vida que valoran (Nayal, 1991: 585). Por lo tanto, se requiere que el Estado intervenga en varios aspectos de la vida privada para instrumentar mecanismos que permitan establecer igualdad de capacidades, aunque eso implique desigualdades en otros aspectos.

Desde una perspectiva más instrumental, Rae (1981) discute la complejidad del concepto de equidad. Según este autor, en búsqueda de la equidad el “Estado [se enfrenta a enormes retos] al tratar de neutralizar los efectos de la naturaleza y la cultura porque los individuos por naturaleza y por la forma en la que la sociedad los moldea no son iguales”

(Rae, 1979: 39). Por tal motivo, en la práctica se requiere más bien hablar de *equidades*. Debido a que la equidad es un concepto relacional, siempre habrá personas desiguales e iguales a otros individuos en muy diversas dimensiones. Si en la acción dentro de una sociedad concreta no existe equidad sino equidades, es necesario construir sobre éstas, y las probables contradicciones que se encuentren entre ellas, una tipología (Rae, 1981: 4-5).

Entonces, para construir el concepto de *equidades*, Rae (1981) identifica cinco características de las sociedades complejas, a partir de las cuales se forma una estructura gramatical de igualdad que da cuenta de las formas en las que se construyen los diversos juicios de similitud o diferencia. Estas cinco características son la base de los distintos criterios de equidad que el autor constituye, los cuales a su vez conforman diversos tipos de ésta (Rae, 1981: 6). La primera característica es que en las sociedades complejas existen divisiones por distintos motivos. Esto nos lleva a identificar el primer criterio de equidad: el sujeto. La segunda característica se refiere a la existencia de varias soluciones a un mismo problema de asignación, determinadas por arreglos previos. Este rasgo determina el dominio de la equidad, o bien, la clase de cosas que deben ser asignadas igualitariamente (Rae, 1981: 13; cuadro 1, en la siguiente página).

En tercer lugar, en las sociedades complejas encontramos bienes que no pueden ser divididos sin perder su valor; por lo tanto, deben establecerse reglas más sofisticadas para decidir cómo los bienes indivisibles deberán ser asignados. La cuarta propiedad identificada por Rae son las diferencias humanas, las cuales afectan los juicios de valor. De ahí que el cuarto tipo de equidad esté relacionado con el valor que se le asigna al bien que será objeto de equidad: diferentes personas le asignan al mismo objeto un valor diferente en distintos momentos. Finalmente, en las sociedades complejas las modalidades de pensamiento son diversas. Esto ocasiona que la realidad no sea dicotómica sino con matices y que importen las diferencias y las igualdades relativas definidas por las personas, las instituciones y las costumbres (Rae: 1981: 15-17).

Como se mencionó previamente, las características de las sociedades complejas identificadas por Rae lo llevan a determinar distintos tipos de equidad. El primero responde a la pregunta ¿equidad para quién? De acuerdo con el sujeto de la equidad, se pueden construir dos clases de ésta: sobre sujetos particulares y sobre bloques de sujetos. La primera clase puede dividirse al mismo tiempo en dos subtipos, sujetos simples y

CUADRO 1
CARACTERÍSTICAS DE SOCIEDADES COMPLEJAS

Característica	<i>Clasificación compleja</i>	<i>Asignación plural</i>	<i>Indivisibilidad</i>	<i>Diferencias humanas</i>	<i>Modalidades de pensamiento</i>
Descripción	Divisiones sociales por diversos motivos	Soluciones actuales determinadas por soluciones previas	Algunos bienes no pueden dividirse sin perder su valor	Diferencias humanas afectan los juicios de valor	La realidad no es dicotómica, compleja y con matices
Criterio de equidad	Sujeto	Dominio	Procedimiento	Valor	Estructura

Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación realizada por Douglas Rae (1981).

sujetos segmentarios. Así, un primer criterio de equidad sugiere que cada uno de los individuos es igual al resto; por ejemplo, todos los seres humanos son iguales entre sí. En cambio, cuando se habla de equidad entre sujetos segmentarios se privilegia la igualdad dentro de una subclase; por ejemplo, el grupo de las mujeres. En este caso, no es relevante que las mujeres sean tratadas igual que los hombres, sino que dentro del grupo de las mujeres cada persona sea tratada de la misma forma. Por su parte, la equidad sobre bloques de sujetos busca, por el contrario, que sujetos de distintas clases sean tratados de la misma forma. Lo que se requiere entonces es que mujeres y hombres sean tratados como iguales.

El segundo criterio de equidad se refiere al dominio. En este caso, el primer tipo de equidad es la directa, en la cual el “dominio de asignación”¹ cubre completamente el “dominio de cuenta”.² La segunda clase de equidad es la marginal, en la que se iguala el dominio de asignación pero se deja el dominio de cuentas desigualmente dividido, pues no se considera relevante el residuo entre los dos dominios. Finalmente, la equidad global promueve la igualación del dominio de cuenta en su totalidad, probablemente a través de una división desigual del dominio de asignación. En términos prácticos, la equidad directa implicaría, por ejemplo, que si el dominio de asignación contiene \$10.00, los cuales son demandados por dos niños, entonces cada niño tendría que recibir \$5.00, es decir, igual cantidad de este dominio. Para conseguir la marginal se necesita que los cambios sean de igual magnitud para todos, aun cuando eso implique que el resultado final de la asignación sea desigual. Por su parte, la equidad global no se ocupa del proceso sino del resultado. De hecho, en ocasiones, para que este tipo de equidad suceda se requiere dividir el dominio de asignación de forma desigual para contrarrestar otras desigualdades que se encuentran fuera de este dominio pero dentro de un dominio de cuentas más grande: desigualdad compensatoria y/o redistributiva (Rae, 1981: 50-52; cuadro 2, en la siguiente página).

El tercer criterio de equidad está relacionado con el hecho de que existen muchos bienes que no pueden ser divididos sin que pierdan su valor; por lo tanto, las sociedades complejas deben divisar reglas más sofisticadas para decidir cómo asignar los bienes indivisibles (Rae, 1981: 65). Al tratarse de bienes indivisibles, la clase de equidad deseada no pue-

¹ Rango en el cual un agente puede actuar sobre una demanda de equidad (Rae, 1981: 48).

² Clase de cosas sobre las que una persona busca equidad (Rae, 1981: 49).

CUADRO 2
CRITERIOS DE EQUITAD

<i>Sujeto</i>		<i>Dominio</i>	<i>Oportunidades</i>	<i>Valor</i>	<i>Estructura</i>
Criterio de equidad	¿Igualdad para quién?	¿Qué se distribuye igualmente?	¿Cómo distribuyes las oportunidades?	¿Qué valor se le da al bien?	¿Cuál es el resultado de la distribución?
Tipo de equidad	Sobre sujetos	Directa	En medios	En materia de la persona	Absoluta
	Sujetos simples				
	Sujetos segmentarios				
	Bloques de sujetos	Marginal	En posibilidades	En materia de la porción	Relativa
		Global			

Fuente : Elaboración propia con base en la clasificación realizada por Douglas Rae (1981).

de ser la de resultados. Así, el tipo de equidad derivado de este criterio es el de oportunidades, a partir de la cual Rae diferencia dos subcategorías: oportunidades en medios y oportunidades en posibilidades. La primera dota de iguales medios o instrumentos a los individuos para alcanzar un bien determinado, mientras que la segunda iguala la probabilidad de obtener un bien. Vale la pena recordar en este punto que la mayoría de las corrientes bienestaristas, como el utilitarismo, pugnan por la igualdad de recursos. No obstante, de acuerdo con John E. Roemer (1996: 122), existen recursos, como el talento, que no pueden ser transferibles de una persona a otra; por lo tanto, se debe encontrar un mecanismo que asigne los bienes transferibles de tal forma que se compense apropiadamente por el paquete de bienes intransferibles que cada individuo posee. En este sentido, el tipo de equidad que propone Rae busca incorporar la característica de algunos bienes reconocida por Roemer, a lo que se agrega además una diferencia en términos de los dos posibles resultados que se derivan de un mismo criterio.

La cuarta propiedad de las sociedades complejas es que los seres humanos son, de hecho, diferentes entre sí y, por lo tanto, tienen diferentes gustos y prioridades. En este sentido, Rae identifica un criterio de equidad asociado con el valor que cada sujeto otorga al bien distribuido o con el valor intrínseco de éste. De acuerdo con este criterio, se derivan dos clases de equidad: en materia de la persona y en materia de la porción. En el primer caso, la igualdad se da en lo que un individuo valora más; por lo tanto, una distribución equitativa puede significar que cada persona obtenga distintos bienes en diferentes cantidades, mientras todos adquieran la misma cantidad en términos del valor que asocian al bien. En el segundo caso, la equidad se da en términos de la porción, es decir, cada ración otorgada debe ser exactamente igual para todos, independientemente del valor que cada individuo dé a la misma. Por lo tanto, pueden existir personas que valoren más esa misma porción y otras que la valoren menos (Rae, 1981: 82-88).

El quinto rasgo en las sociedades, a partir del cual se construye un último criterio de equidad, es que la realidad y las ideas no son dicotómicas, sino más bien complejas y con matices. Lo anterior influye en la estructura de la igualdad, constituyendo dos tipos de equidad: la absoluta y la relativa. En la primera, cada par de individuos o bloques que deben ser iguales lo son en su totalidad, mientras que en la segunda una asignación puede ser más igual que otra en alcance o intensidad. Respecto del alcance de la equidad relativa, la medida para definirla que se usa con

mayor frecuencia es simplemente “mientras más iguales, más equidad” (Rae, 1981: 107). En relación con la intensidad de la equidad relativa entre dos individuos, Rae (1981: 110-112) presenta algunas reglas que se usan generalmente para determinar qué resultado de igualdad es más igualitario: maximin,³ criterio de razón,⁴ menor diferencia⁵ y minimax.⁶

A partir de esta variada clasificación, el autor explica que en contextos específicos algunos tipos de equidad pueden confluir, mientras que en circunstancias distintas pueden divergir por completo (Rae, 1981: 134-138). Por ejemplo, la equidad de oportunidades en medios generalmente descarta la equidad de oportunidades en posibilidades debido a que, como se explicó previamente, las lógicas de ambas se contraponen: la primera busca generar desigualdad en las probabilidades de éxito, al proveer iguales medios cuando existen talentos disimilares; en cambio, la segunda, en pos de igualar posibilidades, otorga medios diferentes en respuesta a características distintas. No obstante, en contextos donde las personas presentan similitudes en talentos y recursos, estos dos tipos de equidades pueden encontrar respuesta en un mismo programa de acción, es decir, pueden converger.

Desde Rae, algunos autores se han incorporado al análisis más instrumental de la multidimensionalidad del concepto de equidad. No obstante, la mayor parte de ellos dan razón sobre la complejidad del término (Arneson, 1990), aun sin distinguir que cuando se habla de equidad, en realidad se está hablando de *equidades*. John Baker, por ejemplo, reconoce la complejidad del término, pero sigue considerando a la equidad como una única cosa que alberga distintos principios (Baker, 1987: 5). Por su parte, Jon Elster (1992) y Deborah Stone (2012) retoman tangencialmente la discusión de los tipos de equidad y establecen su propia categorización. Dado que el propósito de estos dos autores no es construir una tipología de equidad, sino solamente utilizarla para fines específicos, dicha tipología no es (porque no pretende serlo) exhaustiva.

³ Cualquier distribución que mejore la posición del sujeto menos aventajado es más igualitaria.

⁴ Cualquier asignación que mejore la razón entre el sujeto en la peor situación y aquél en la mejor situación.

⁵ Cualquier asignación que disminuya la diferencia absoluta entre aquel con la situación más aventajada y el sujeto con la situación menos aventajada es más igualitaria.

⁶ Cualquier distribución que disminuya el derecho del más aventajado es más igualitaria.

La discusión del texto de Elster (1992) tiene como propósito identificar qué mecanismos se utilizan sistemáticamente para asignar determinados bienes: los considerados como escasos, indivisibles y homogéneos. Así pues, dado el objeto de estudio de su investigación, Elster distingue entre principios y procedimientos. Los primeros se refieren a cualquier concepción general sobre la forma en que un bien escaso debe ser asignado, mientras que los segundos son la versión operacional de los principios. En esta lógica, el autor identifica distintos principios⁷ de asignación de bienes, entre los cuales se ubican los igualitarios. En ese espacio el autor deja ver sus nociones de equidad,⁸ sin problematizar la tipología (1992: 65-70).

Si bien la discusión de Elster sobre tipos de equidad es ciertamente tangencial, la gran aportación de su obra es el análisis sobre los mecanismos para operar algunos principios de equidad (Elster, 1992: 103-106). Este autor no ahonda en el análisis sobre la pertinencia de los mecanismos que explica para cada principio o criterio de equidad, más bien se aboca a estudiar las consecuencias de la aplicación de éstos. En cambio, la obra de Peyton Young (1995) brinda un excelente análisis sobre las características que hacen adecuado a un determinado mecanismo para cierto principio de equidad. Young analiza un cierto número de mecanismos⁹ para establecer cuál cumple con varios principios¹⁰ que aseguran que la asignación sea equitativa. El autor concluye que no existe ninguna regla de asignación que cumpla con los principios antes mencionados (Young, 1995).

Por su parte, Deborah Stone aborda el tema de equidades en su obra seminal *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. De acuerdo con la autora (2012: 20), uno de los propósitos de la política pública es la equidad. Concuere con Rae en que el concepto de equidad entendido como “tratar igual a los iguales” trae consigo discrepancias permanentes, pues si bien la mayoría está de acuerdo con la idea de que una distribución justa (equidad) implica uniformidad (igualdad), la primera

⁷ Igualitarios, relacionados con el tiempo, relacionados con el estatus y definidos por otras propiedades.

⁸ Tipos de equidad: absoluta, las loterías, equidad en la desviación de la línea de base y la rotación.

⁹ Loterías, rotación, compensación, hacer fila, asignación competitiva, listas prioritarias, el método de Hamilton y Jefferson, el de Joseph Hill, la regla de Maimónides, entre otros.

¹⁰ Imparcialidad, consistencia, inequidad transparente, libre de envidia, replicabilidad y monotonía.

paradoja de los problemas distributivos es justamente que la “igualdad comúnmente significa desigualdad, y el tratamiento igual usualmente significa tratamiento desigual” (Stone, 2012: 41). Toda distribución tiene tres dimensiones importantes: el destinatario —quien obtiene algo—; el artículo —lo que es distribuido—, y el proceso —cómo se lleva a cabo la distribución (Stone, 2012: 42). Cada una de estas dimensiones representa un reto de política pública, ya que implica priorizar un criterio de equidad, generalmente, a costa de otro.

A partir de la revisión de literatura sobre equidad, se puede observar que las doctrinas normativas se preocupan principalmente por definir el tipo de igualdad que es deseable en una sociedad justa. No obstante, en el análisis de políticas públicas se da por sentado que en una democracia plural existirán muchos valores irreductibles. Al no existir un monopolio sobre la verdad, todos los valores formarán parte de una arena política constantemente en conflicto donde diversos actores buscarán imponer (legítimamente) o consensuar un cierto arreglo de dichos valores (Lowi, 1964). De esta manera, asumimos que si bien el debate normativo es fundamental para comprender los dilemas de conceptos críticos como el de equidad, será más bien fundamental comprender desde una visión de política pública las consecuencias de una operativización determinada de dicho concepto a la hora de diseñar e implementar políticas públicas particulares. Es decir, la disciplina de las políticas públicas requiere asumir una posición más instrumental en el análisis y puesta en marcha de principios como la equidad (Catron, 1987). Esto no significa que la discusión normativa no sea fundamental para la política pública, sino más bien que es necesario hacer explícitos, lo mejor posible, los valores y sobre todo los instrumentos, mecanismos y resultados (para qué y para quién) de una selección determinada de conceptos con su propia carga normativa.

Además de esta circunstancia propiamente política de la política pública, es ineludible añadir el elemento de la acción. Es decir, una vez conceptualizados un concepto y una intención, existe un reto adicional: llevarlos a cabo. La acción no se realiza en un mundo conceptual y valorativamente ordenado (como es posible en el momento del diseño), sino todo lo contrario, en un mundo donde priman la circunstancia, la contingencia, la escasez de tiempo, de recursos y de racionalidad (Simon, 1976). En el momento de la acción, es decir, cuando se enfrentan las variaciones y la heterogeneidad de circunstancias, personas, tiempos y contextos, la política pública asume que se debe actuar afrontando con cierta lógica de razonabilidad dichas inevitables variaciones. En otras palabras, la política

pública (al menos en una democracia) es vista como un proceso político y social de discusión y acuerdo para generar una decisión y una acción justificables, dada la enorme variabilidad de valores y objetivos sociales. Es por ello que si bien la discusión normativa (en este caso del concepto de equidad) es fundamental, la política pública requiere transparentar cómo termina decidiendo y actuando entre alternativas contradictorias y efectos múltiples en esferas de la realidad diferentes. Probablemente por esa razón, en política pública, la discusión normativa es muchas veces subsumida a la discusión instrumental, como si en esta última se terminara resolviendo la primera (cuestión claramente imposible).

UN MODELO DE ANÁLISIS DE LAS EQUIDADES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

En la discusión planteada en la sección previa se pueden identificar dos niveles de análisis en el tema de equidad. El primero es el normativo, en el que los esfuerzos se han enfocado tanto en esclarecer el concepto de equidad como en determinar cuál es el tipo de igualdad que se considera justa en una sociedad. En este nivel de análisis, la equidad se observa como un principio general o un derecho fundamental y, como tal, puede ser el fin último de casi cualquier política pública. En esta lógica, es sencillo construir discursos políticos alrededor de la equidad pero es sumamente complicado alcanzar un consenso sobre lo que se debe considerar equitativo, específicamente, sobre el elemento igualador en una sociedad.

El segundo nivel de análisis se refiere al campo de la acción o *metis*.¹¹ En este nivel, la equidad se analiza a la luz de un criterio específico que debe evaluarse en un contexto determinado. Es decir, se discute el concepto de equidad desde una perspectiva instrumental. No es preciso definir un único tipo de equidad ideal, pues en el campo procedural existen criterios en competencia que responden a un contexto específico y que son puestos en marcha a través de instrumentos limitados. El segundo nivel de análisis requiere entonces un esfuerzo por estudiar el concepto de equidad desde una lógica operativa. Esto implica reconocer que cuando este concepto se incrusta en el campo de la acción, su

¹¹ *Metis* en griego significa “muchos giros” y se refiere a la acción perspicaz en la que se combinan el sentido de la oportunidad, la sagacidad, la anticipación y la experiencia para tomar decisiones (Detienne y Vernant, 1988).

CUADRO 3
MODELO DE ANÁLISIS DE LA EQUITAD

Concepto		Categorización					
<i>Principio de equidad</i>		<i>Paridad</i>			<i>Proporcionalidad</i>	<i>Prioridad</i>	
Criterio de equidad	Sujeto	Artículo	Proceso	Estructura			
	Sujetos simples	Oportunidades en medios	En materia de la persona	Directa			Absoluta
	Sujetos segmentarios						
	Bloques de sujetos	Oportunidades en posibilidades	En materia de la porción	Marginal			Relativa
Tipos de equidad	Loterías	Compensación	Rotación	Global	Hacer fila		
	Listas prioritarias	Igualdad forzada					
Mecanismos							

Definiciones normativas

Definiciones empíricas

Definiciones normativas

Definiciones empíricas

Fuente: Elaboración propia con base en Rae (1981), Elster (1992), Young (1995), Stone (2012).

complejidad se hace exponencial, pues la entrada procedural afecta la sustancia del concepto.

Como se mencionó antes, el presente estudio se centra en el segundo nivel de análisis de la equidad, el instrumental. En este nivel no sólo se advierte la complejidad de dicho término, sino la variedad de criterios que existen a partir de los que pueden definirse distintos tipos de equidad que pueden promoverse a través de mecanismos específicos. A partir de la revisión de la literatura que se ha dedicado a analizar el concepto de equidad, se construyó un modelo que articula de forma lógica y ordenada los distintos niveles en los que se han construido las conceptualizaciones alrededor de la equidad. De esta forma, el modelo identifica los parámetros que se utilizan para elaborar las definiciones normativas, así como los usados para producir las empíricas. La elaboración de este modelo se basa, principalmente, en la clasificación de equidades de Rae (1981). No obstante, se fortalece mediante las aportaciones de Young (1995), Elster (1992) y Stone (2012) a la discusión.

En el modelo, presentado en el cuadro 3 (página anterior), se establece que existen cuatro niveles de conceptualización del término equidad. Estos niveles tienen una lógica descendente, es decir, los primeros son más generales e integran nociones más amplias, mientras que los últimos son más particulares y ciertamente más acotados. En el primer nivel las nociones de equidad se construyen con base en los principios que ésta resguarda. En este modelo se reconoce, tal como Young (1995) lo sugiere, que el concepto de equidad está constituido fundamentalmente por tres principios: paridad, proporcionalidad y prioridad. A partir de éstos se han construido distintas nociones de equidad. Para los fines de este estudio, el principio relevante es el de paridad, pues se toma como base para construir los siguientes niveles de conceptualización en los que se centra el análisis empírico.

Los siguientes tres niveles —criterios, tipos y mecanismos— del modelo corresponden a las definiciones empíricas del concepto de equidad. El nivel *criterios* da cuenta de las dimensiones, como las llama Stone (2012), que se toman en consideración al definir una distribución equitativa. En palabras de Rae (1981), los criterios de equidad responden a las características inherentes de las sociedades complejas. Estas características derivan en diferencias estructurales que ocasionan distintos patrones de respuesta ante situaciones que requieren una distribución equitativa. De esta forma, las diferencias estructurales llevan a diferentes equidades (Rae, 1981: 17). Con base en la clasificación de equidad instituida por

Rae (1981) y las dimensiones de equidad estipuladas por Stone (2012), el modelo aquí presentado identifica cuatro criterios de equidad: sujeto, artículo, proceso y estructura. Desde nuestra perspectiva, éstos representan las pautas que sigue cualquier entidad que se encuentre en posición de asignar equitativamente premios o castigos para desarrollar su definición operativa de distribución equitativa.

El primero, *sujeto*, responde a la pregunta ¿equidad para quién? El criterio *artículo* se deriva de la pregunta ¿qué se distribuye equitativamente?, mientras que el *proceso* se refiere a la forma en la que se logra la equidad. Finalmente, el referente a la *estructura* alude a la medida (grado o intensidad) en la que la equidad se alcanza. Como se puede ver en el cuadro 3, el *criterio artículo* (instituido por Stone) engloba dos de los establecidos por Rae (dominio y valor). Dado que estos dos últimos se refieren a lo que el gobierno es capaz de asignar a través de sus intervenciones, el presente modelo los toma como una sola entidad, el *criterio artículo*. Como también se puede observar en el cuadro 3, cada criterio origina distintos *tipos* de equidad. El tercer nivel del modelo identifica 12 *tipos* de equidad. Un *tipo* de equidad es una forma particular de delimitar el concepto de equidad para hacerlo operable respondiendo a un criterio específico. Dicha categorización fue ampliamente explicada en la primera sección de este artículo y, por lo tanto, no se ahonda más en ella en este apartado.

El último nivel del modelo está conformado por los distintos mecanismos a través de los cuales se puede asignar cualquier tipo de equidad que responda al principio de paridad. Es importante recalcar que el modelo asume que cualquiera de los tipos de equidad planteados en él puede ser aplicado, indistintamente, por uno u otro mecanismo. A partir de la diferencia que hace Elster (1992) entre principios y procedimientos, y del estudio de Young (1995) sobre los distintos medios que existen para implementar lo que él llama equidad a nivel micro, este modelo presenta al *mecanismo* como el nivel más operativo para la aplicación de la equidad como concepto. Esto es, una vez elegido un criterio y, posteriormente, un tipo de equidad, un tomador de decisiones también debe seleccionar el instrumento a través del cual distribuirá el bien o la carga equitativamente.

UNA APLICACIÓN EMPÍRICA DEL MODELO DE ANÁLISIS DE LAS EQUIDADES: LA EQUIDAD EN LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Típicamente, uno de los medios de intervención del gobierno para promover una sociedad equitativa es la política social. En el sentido más amplio, ésta tiene como objetivo tratar toda clase de riesgos sociales; no obstante, su alcance e instrumentos varían entre países y regiones. Por ejemplo, la tendencia de gran parte de los gobiernos en América Latina, región que se caracteriza por altos niveles de desigualdad y pobreza, es justamente centrarse en el combate de estos dos problemas. De hecho, uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, “México Incluyente”, establece que la prioridad de la política social será “integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades” (DOF, 2013b: 53). La estrategia que plantea el PND para lograr dicho fin es centrarse en cinco objetivos relacionados con el aseguramiento del ejercicio de los derechos sociales, el tránsito a una sociedad equitativa e incluyente, el acceso a los servicios de salud y de seguridad social, y el desarrollo de una vida digna.

Cada uno de los objetivos del eje “México Incluyente” se ve materializado en una serie de programas sociales, los cuales establecen instrumentos específicos para contribuir al fin último de dicho eje. Siguiendo la lógica de la discusión sobre criterios de equidad, es natural esperar que los programas sociales que se implementan para alcanzar los objetivos del segundo eje del PND adopten explícita o implícitamente uno o más criterios de equidad y, por lo tanto, implementen alguno de los tipos de equidad presentados en el modelo. Para verificar dicha afirmación, se aplicó el modelo de análisis de la equidad a una muestra de programas sociales.

El objetivo de la aplicación del modelo es exploratorio, es decir, a partir de este ejercicio se espera únicamente identificar el comportamiento de los programas sociales en relación con el modelo antes presentado. Por tal motivo, la metodología utilizada para elegir nuestra muestra, así como el análisis correspondiente, no pretende arrojar resultados significativos en términos estadísticos. Es preciso aclarar que para el ejercicio empírico sólo se aplicaron dos de los niveles identificados en el modelo, el de criterios y el de tipos de equidad. Se eligieron programas sociales federales que cumplieran con tres condiciones: 1) que contaran con reglas de operación; 2) que estuvieran directamente vinculados con el eje “México Incluyente” del PND 2013-2018, y 3) que representaran por

lo menos 1% del presupuesto total de los programas sociales federales vinculados con dicho eje. Para identificar los tipos de equidad a los que responde cada programa se utilizó únicamente la información provista por éste, a través de sus reglas de operación. Con este propósito en mente se revisó y analizó el contenido de cuatro aspectos de las reglas de operación: la justificación del programa, el objetivo, los criterios de selección y los tipos de apoyo.

El primer resultado que se deriva de la aplicación del modelo es la variabilidad de los tipos de equidad entre los programas que constituyen la política social mexicana. Como se puede observar en el cuadro 4 (inserto), se identificó más de un tipo de equidad en 11 de los 12 programas sociales enumerados. Esto significa que un mismo programa implementa mecanismos para promover varios criterios y/o tipos de equidad a la vez. Por ejemplo, en casi la mitad de los casos una misma intervención se enfoca en atender dos distintos tipos de equidad, dentro del criterio *sujeto*. Por mencionar un caso, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) incentiva la equidad entre sujetos segmentarios al realizar acciones para promover la equidad dentro de los segmentos “niños” y “jóvenes”. Al mismo tiempo, el programa insta a una equidad entre bloques de sujetos al distinguir entre hombres y mujeres y establecer mecanismos para igualar las capacidades entre ambos grupos.

La variedad de tipos de equidad que se observa en esta pequeña muestra de programas sociales federales da la pauta para retomar la discusión de la existencia de *equidades* en una sociedad. Debido a que las estructuras sociales son complejas, el concepto de equidad debe ser complejo a su vez, para que pueda ser puesto en práctica (Rae, 1981: 133). Esto significa que no hay una única estructura de equidad que sea deseable o alcanzable en una sociedad. Exactamente los mismos programas presentados en el cuadro 4 pueden optar por promover tipos de equidad totalmente distintos y aun seguir contribuyendo al fin último del eje 2 del PND: “Integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades” (DOF, 2013b: 53). Lo único que variaría sería la estructura de equidad alcanzada, sin que ello signifique que la nueva sea mejor o peor que la actual.

El segundo resultado obtenido de la aplicación del modelo es que uno de los problemas que se pueden presentar si no se realizan esfuerzos por hacer operable el concepto de equidad es la falta de coherencia interna de las políticas públicas que se evocan a la tarea de promover la equidad. Podría decirse con cierta certeza que existen pocos intentos por hacer

CUADRO 4
CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES POR TIPO DE EQUIDAD

Nombre del programa	Sujeto		Bloques de sujetos	Artículo		Proceso			Estructura			
	Sujetos simples	Sujetos segmentarios		Oportunidades en medios	Oportunidades en posibilidades	En materia de la persona	En materia de la porción	Directa	Marginal	Global	Absoluta	Relativa
Pensión para Adultos Mayores												
PDHO*												
Programa IMSS Oportunidades												
Seguro Médico Siglo XXI												
Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda												
PDZP**												
Diconsa***												
Programa Hábitat												
Programa Vivienda Rural												
PAL****												
PMPP1*****												
PE1*****												

Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación realizada por Douglas Rae (1981). * Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. ** Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias. *** Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. **** Programa de Apoyo Alimentario. ***** Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena. ***** Programa Empleo Temporal.

operable el concepto de equidad en políticas públicas específicas. En la práctica, algunos programas que tienen la encomienda de promover la equidad no tienen un mecanismo definido y mucho menos lo que se requiere para alcanzar dicho fin. Veamos el caso del programa Hábitat, el cual forma parte de la estrategia nacional para evolucionar a una sociedad equitativa e incluyente.

Esta política se traza como propósito la inclusión de zonas determinadas a la dinámica productiva, funcional y socio-urbana de las ciudades (DOF, 2013a: 100). El programa se incorpora en el discurso político como una acción integral que promueve la equidad. No obstante, en las reglas de operación sólo se establece indirecta y vagamente el tipo de equidad en términos del sujeto que se busca suscitar, sin dejar claro cuál es el instrumento de igualdad que se utilizará ni sus alcances. Por lo tanto, aun cuando Hábitat se considera una intervención que busca detonar dinámicas de equidad, el programa no tiene claro cómo lo logrará, pues no determina los criterios de equidad, los instrumentos, los límites y los plazos que guiarán a la política.

Como se puede ver en el programa Hábitat, es peligroso no tomar en cuenta la multiplicidad de equidades al diseñar políticas públicas que buscan promover la equidad, porque se corre el riesgo de estar instrumentando programas que no tienen coherencia interna, es decir, que por su diseño no son capaces de incitar el tipo de equidad prevista. De acuerdo con Guillermo Cejudo y Cynthia Michel (en prensa), existen tres niveles de análisis a partir de los cuales es posible estudiar el grado de coherencia en las políticas públicas: al interior de la política, entre políticas, y espacios de política. Para los fines del presente artículo, los dos primeros niveles revisten enorme relevancia.

La coherencia al interior de la política requiere que existan un vínculo lógico y una articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución definida. En un contexto de multiplicidad de tipos de equidad, no es trivial preguntarse si la intervención planteada responde al criterio de equidad que se ha decidido promover (en el supuesto de que se ha reconocido y, por tanto, elegido una equidad específica). Aun cuando todos los tipos de equidad son socialmente valiosos, cada uno tiene distintos efectos distributivos e implica diferentes instrumentos de intervención. En el tema que nos concierne, la coherencia interna en una política pública requiere, en primera instancia, una definición operativa de la equidad que se pretende promover. Esto dará

la pauta para hacer explícitos el criterio y los límites de la intervención, lo cual es el primer requisito para forjar la coherencia interna de la política.

El PDHO es un ejemplo interesante de la importancia de revisar la coherencia interna de una política bajo la lógica de los criterios de equidad. Oportunidades ha sido catalogado como un programa exitoso por casi todas las evaluaciones realizadas a éste (Cruz *et al.*, 2006; Behrman *et al.*, 2009; Campos, 2010; Todd, 2004). En general, se ha celebrado el diseño del programa y sus efectos positivos en el logro educativo y en la situación socioeconómica de sus beneficiarios. No obstante, carece de un análisis específico de criterios de equidad, lo que se refleja en el hecho de que promueve al mismo tiempo la equidad de oportunidades en medios y la de oportunidades en posibilidades.

Estos dos tipos de equidad tienen objetivos fundamentalmente distintos. Mientras la equidad de oportunidades en posibilidades establece mecanismos para que ningún rasgo de la persona afecte el resultado de la distribución de bienes o cargas, la de oportunidades en medios provee reglas y equipamiento por igual, justamente para revelar desigualdad de talentos y de prospectivas de éxito (Rae, 1981: 66). Esto significa que el programa establece instrumentos para conseguir dos objetivos intrínsecamente distintos; es decir, carece de coherencia interna respecto de sus criterios de equidad, debido a que no ha hecho explícitos sus criterios o definiciones de ésta.

Si bien un programa debe guardar una coherencia interna, es importante notar que éste posee una lógica restringida e instrumentos limitados para alcanzar el fin último de la equidad. En este contexto, la alternativa propuesta por Cejudo y Michel es pensar en la coherencia entre políticas; ésta implica que la consecución de los objetivos y la instrumentación de los componentes de determinada política refuerzan los de otra. No obstante, el tercer resultado adquirido del ejercicio empírico es que la coherencia entre políticas parece una labor simplemente imposible, dada la natural contradicción que encontramos en ciertos tipos de equidad. Por ejemplo, la equidad en materia de la persona se contraponen con la equidad en materia de la porción, así como la marginal y la global son opuestas.

En la muestra de programas que se analizó en este estudio se pudo observar que existe una estructura de equidad que incluye criterios mutuamente excluyentes. Por ejemplo, mientras el Seguro Médico Siglo XXI promueve la equidad en materia de la persona, Pensión para Adultos Mayores impulsa la equidad en materia de la porción. Por su parte, el

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades incentiva la equidad marginal y, en cambio, el Programa de Apoyo Alimentario favorece la global. Los ejemplos brindados revelan claramente que la falta de reconocimiento de la existencia de distintas equidades lleva a diseñar e implementar programas que, aun cuando en lo particular logren su objetivo, en conjunto se obstaculizan mutuamente.

La última conclusión originada del análisis empírico es que dada la variedad de criterios de equidad, las contradicciones naturales entre éstos y la importancia de la coherencia al interior de la política, el primer paso al diseñar políticas públicas para la equidad debe ser transparentar los criterios de equidad que se utilizan y las posibles contradicciones o sinergias entre ellos. Al final de cuentas, toda decisión de política pública tiene invariablemente una dimensión valorativa y política (Edward S. Ouade, en Aguilar Villanueva, 1992). Las políticas dirigidas a promover la equidad no son la excepción: la elección de un criterio de equidad sobre otro no es exclusivamente una decisión técnica sino valorativa también.

El cuadro 4 no sólo evidencia la presencia de diferentes equidades en una sociedad, también revela la diversidad de preferencias dentro de esta última. El hecho de que algunos programas privilegien la equidad en bloques de sujetos y otros promuevan la equidad en sujetos segmentarios muestra justamente que en un contexto democrático, los distintos grupos abogarán por ciertos criterios de equidad y escogerán el más apegado a sus intereses. Las democracias pluralistas se caracterizan porque las decisiones se discuten abiertamente (Karl Popper, en Aguilar Villanueva, 1992), en un entorno de preferencias en fines y medios diversos. Por lo tanto, para lograr que la visión de un grupo predomine se requerirá que éste dé razones y debata con los actores que se contraponen a sus ideas (Charles E. Lindblom, en Aguilar Villanueva, 1992). De esta forma, en un entorno de una multiplicidad de equidades, la tarea de priorizar o elegir un determinado criterio de equidad implicará forzosamente un ejercicio de persuasión.

El hecho de que la priorización de un criterio de equidad sea una cuestión relacionada con la elección de un valor implica un reto para cualquier responsable de tomar decisiones que se desenvuelva en un entorno democrático. El reto no sólo se encuentra en la necesidad de persuadir a los actores relevantes sobre el criterio elegido sino, más aún, en escogerlo con base en un valor aceptable para su comunidad. Para esta tarea, Mark H. Moore (1998) propone una estrategia sumamente útil: optar por un valor público que pueda obtener legitimidad y apoyo, y que

sea una opción viable, dado el dominio en el que se tenga jurisdicción y responsabilidad. Debido a que la equidad como principio general es ampliamente aceptada, podría parecer que la elección de casi cualquier criterio de equidad adquiriría legitimidad y apoyo relativamente fácil. No obstante, a nivel operativo un criterio de equidad implica el sacrificio de otro; es decir, al conseguir un tipo de equidad se podrían estar generando inequidades de acuerdo con otro criterio. Por lo tanto, en dicho nivel la estrategia sugerida por Moore reviste enorme importancia.

REFLEXIONES FINALES

El interés que dio origen a este artículo fue el de entender (para posteriormente explicar) de qué manera se hace operable el concepto de equidad al diseñar políticas públicas. Como se mostró en la discusión normativa, la equidad ha sido de interés social desde mucho tiempo atrás. Ninguna corriente filosófica, ni siquiera los libertarios, niega el vínculo entre equidad y justicia. Todos los gobiernos y sociedades incorporan en sus normas e instituciones algún mecanismo que procure la equidad en alguna medida, porque es un valor deseable. Este hecho, aunado a la generalidad y la poca claridad del concepto, permite que casi cualquier intervención relacionada con la equidad sea fácilmente aceptada por la sociedad. El problema radica en que muchas políticas de esta índole esconden bajo un concepto genérico y bien aceptado diseños de política pública cuya ambigüedad hace difícil que sean evaluados. De esta forma, el objetivo del presente estudio fue aplicar un modelo (que presenta la equidad como un concepto operativo) para mostrar empíricamente la variedad de tipos de equidad o equidades que la política pública promueve.

Como se discutió en la primera sección, el grado de complejidad del concepto de equidad provocó que los debates normativos se extendieran entre una amplia variedad de disciplinas, lo que enriqueció la discusión. Sin embargo, no se ha logrado distinguir claramente entre equidad e igualdad en términos teóricos, y tampoco se ha podido establecer una postura unívoca sobre el tipo y el grado de igualdad deseable en una sociedad. No existen muchos autores que hayan discutido desde una perspectiva instrumental el concepto de equidad. No obstante, las aportaciones de Rae (1981), Elster (1992), Young (1995) y Stone (2012) son cruciales para definir el concepto de equidad de una forma operativa. La presente investigación se basó fundamentalmente en la tipología de

equidades provista por Rae para construir un modelo que ordenara de una manera lógica y descendente los diversos niveles en los que se ha conceptualizado el término equidad. Asimismo, enriqueció la perspectiva de este autor con las contribuciones de los investigadores antes mencionados.

La aplicación del modelo a la política social en México trajo consigo cuatro resultados relevantes en términos de política pública: 1) que existen una variedad de criterios y tipos de equidad presentes en la política social mexicana; 2) que la coherencia interna a la luz de los criterios de equidad es imprescindible para que una política pública que pretenda promoverla pueda aspirar a ser exitosa; 3) que la coherencia entre políticas públicas es muy difícil de alcanzar dadas las contradicciones naturales encontradas en los criterios de equidad, y 4) que un paso crítico al diseñar políticas públicas redistributivas es transparentar la decisión tomada respecto de los criterios de equidad escogidos y sus interrelaciones.

Aunque no es un resultado directo de la aplicación de nuestro modelo, es importante resaltar que así como es urgente establecer criterios mínimos para el diseño de programas que tienen como propósito la igualdad, estos criterios deben ser incluidos en la evaluación de los programas. Hacer explícito por qué se eligió tal o cual intervención y, por ende, asumir las consecuencias que esto puede traer consigo, no sólo impacta el diseño de la política pública, sino también el tipo de resultados que pueden esperarse de ésta. Una vez que se reconoce que no existe un único tipo de igualdad deseable o siquiera posible, entonces se trata de criterios que están en competencia. De ahí que, así como existen evaluaciones que se encargan de evaluar la congruencia en el diseño de una política pública, es preciso que existan evaluaciones que dictaminen si la intervención planeada corresponde al tipo de equidad que se pretende promover; es decir, si la solución planteada y los instrumentos elegidos explícitamente redundarán en la consecución de tal o cual tipo de equidad y, por último, si los resultados obtenidos de la puesta en marcha de la política son congruentes con la clase de efectos que se esperaba producir.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis Felipe (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- ARISTÓTELES (1973). *Ética nicomaquea*. México: Porrúa.
- ARNESON, Richard J. (1990). "Complex equality". *Public Affairs Quarterly* 4 (2): 99-110.
- BAKER, John (1987). *Arguing for Equality*. Nueva York: Verso.
- BEHRMAN, Jere R., Susan Parker y Petra Todd (2009). "Schooling impacts of conditional cash transfers on young children: Evidence from Mexico". *Economic Development and Cultural Change* 57: 439-477.
- CARTER, Ian (2013). "Basic equality and the site of egalitarian justice". *Economics & Philosophy* 29 (1): 21.
- CAMPOS, Pilar (2010). *Documento compilatorio de la Evaluación Externa 2008 del Programa Oportunidades*. México.
- CATRON, Bayard L. (1987). "Equity in policy analysis: Criterion, principle, value". *Dialogue* 10 (1): 1-12.
- CEJUDO, Guillermo, y Cynthia Michel (en prensa). *Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. Gestión y política pública*.
- COOK, Karen S., y Karen Hegtvedt (1983). "Distributive justice, equity and equality". *Annual Review of Sociology* 9: 217-241.
- CRUZ, Carlos, Rodolfo de la Torre y César Velázquez (2006). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- DETIENNE, Marcel, y Jean Pierre Vernant (1988). *Las artimañas de la inteligencia: la metis de los griegos*. Madrid: Taurus.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2013a). *Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2014*.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2013b). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. 20 de mayo.
- DUCLOS, Jean-Yves (2006). "Equity and equality". Discussion Paper. Institute for the Study of Labor.

- ELSTER, Jon (1992). *Local Justice*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- FREDERICKSON, H. George, y Edmund C. Stazyk (2014). "Sustainability, intergenerational social equity, and the socially responsible organization" [en línea]. *Administration & Society*. Disponible en <<http://aas.sagepub.com/content/early/2014/04/01/0095399713519094.refs.html>>.
- GOSEPATH, Stefan (2011). "Equality". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- KNIGHT, Carl (2009). "Describing equality". *Law and Philosophy* 8 (4): 327-365.
- LOWI, Theodore (1964). "American business and public policy. Case studies and political theory". *World Politics* XVI: 677-715.
- MOORE, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- NAYAL, Pulin B. (1991). "On equality and distributive justice". *Economic and Political Weekly* 26 (11/12): 583-590.
- NARVESON, Jan, y James P. Sterda (2010). *Are Liberty and Equality Compatible?* Nueva York: Cambridge University Press.
- NOZICK, Robert (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. Nueva York: Basic Books.
- POJMAN, Louis (1995). "Theories of equality: A critical analysis". *Behavior and Philosophy* 23 (2): 1-27.
- RAE, Douglas (1979). "The egalitarian state: Notes on a system of contradictory ideals". *Daedalus* 108 (4): 37-54.
- RAE, Douglas (1981). *Equalities*. Cambridge: Harvard University Press.
- RAWLS, John (1992). "Justice as fairness: Political not metaphysical". En *The Self and the Political Order*, editado por Tracy B. Strong. Oxford: Blackwell.
- RISSE, Mathias (2002). "What equality of opportunity could not be". *Ethics* 112: 720-747.
- ROEMER, John E. (1985). "Equality of talent". *Economics and Philosophy* 1: 151-188.

- ROEMER, John E. (1996). *Theories of Distributive Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- RUBINSTEIN, David (1988). "The concept of justice in sociology". *Theory and Society* 17 (4): 527-550.
- SCHAAR, John (1967). "Equality of opportunity, and beyond". En *Equality: Nomos IX*, editado por J. Roland Pennock y John Chapman. Nueva York: Atherton Press.
- SCOTT, John T., Richard. E. Matland, Philip A. Michelbach y Brian H. Bornstein (2001). "Just deserts: An experimental study of distributive justice norms". *American Journal of Political Science* 54 (4): 749-767.
- SEN, Amartya (1980). "Equality of what?". En *The Tanner Lecture on Human Values I*: 197-220. Cambridge: Cambridge University Press.
- SEN, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- SIMON, Herbert (1976). *Models of Bounded Rationality. Behavioral Economics and Business Organization*. Cambridge: MIT Press.
- STONE, Deborah (2012). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- TODD, Petra E. (2004). "Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa". En *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2005*, editado por Bernardo Hernández Prado y Mauricio Hernández Ávila. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- VALLENTYNE, Peter (2012). "Left-libertarianism". En *Oxford Handbook of Political Philosophy*, editado por David Estlund, 152-168. Oxford: Oxford University Press.
- YOUNG, Peyton (1995). *Equity in theory and practice*. Princeton: Princeton University Press.

Recibido: 22 de septiembre de 2014.

Aceptado: 25 de mayo de 2015.