

## **De la acción pública a las políticas públicas basadas en evidencia: el caso de la Ley de Equidad Salarial en Quebec**

### **From Public Action to Evidence-Based Public Policies: The Case of Quebec's Pay Equity Act**

### **Da ação pública às políticas públicas baseadas em evidências: o caso da Lei de Equidade Salarial em Quebec**

#### **Victor Armony**

University of Quebec at  
Montreal

[armony.victor@uqam.ca](mailto:armony.victor@uqam.ca)

<https://orcid.org/0000-0002-5913-2417>

#### **Resumen**

En el ámbito de la formulación de políticas públicas y del diseño institucional, el uso de evidencia científica se ha consolidado como un principio fundamental para orientar decisiones informadas y efectivas. Sin embargo, a pesar de su aceptación generalizada, la integración de la evidencia en la acción pública, entendida como el proceso más amplio de construcción y legitimación de problemas colectivos que involucra tanto a actores estatales como sociales, enfrenta desafíos complejos que van más allá de la mera disponibilidad de datos confiables. Este texto explora las razones que fundamentan la insistencia en una práctica basada en evidencia, considerando las tensiones entre objetivos políticos y criterios técnicos, la erosión de consensos sociales sobre la realidad factual y las implicancias metodológicas en la producción y aplicación del conocimiento. A través de este análisis y de un ejemplo emblemático de política pública, la Ley de Equidad Salarial de Quebec, que se inscribió en una acción pública más amplia y permitió avances concretos en la reducción

de la discriminación de género en el mercado laboral, se busca ofrecer una reflexión crítica sobre cómo garantizar que la evidencia contribuya de manera efectiva al cambio institucional en contextos sociopolíticos dinámicos y a menudo contradictorios.

**Palabras clave:** acción pública, políticas públicas, discriminación, metodología, evidencia

## Abstract

In the field of public policy formulation and institutional design, the use of scientific evidence has become a fundamental principle to guide informed and effective decision-making. However, despite its widespread acceptance, the integration of evidence into public action—understood as the broader process through which social and state actors construct and legitimize collective problems—faces complex challenges that go beyond the mere availability of reliable data. This article explores the reasons that justify insisting on evidence-based practice, considering the tensions between political objectives and technical criteria, the erosion of social consensus on factual reality, and the methodological implications in the production and application of knowledge. Through this analysis and an emblematic example of public policy, Quebec’s Pay Equity Act, which was embedded in a broader public action and achieved concrete progress in reducing gender discrimination in the labor market, the article offers a critical reflection on how to ensure that evidence contributes legitimately and effectively to institutional change in dynamic and often contradictory socio-political contexts.

**Keywords:** public action, public policies, discrimination, methodology, evidence

## Resumo

No âmbito da formulação de políticas públicas e do desenho institucional, o uso de evidências científicas consolidou-se como um princípio fundamental para orientar decisões informadas e eficazes. No entanto, apesar de sua ampla aceitação, a integração das evidências na ação pública — entendida como o processo mais amplo de construção e legitimação de problemas coletivos que envolve tanto atores estatais quanto sociais — enfrenta desafios complexos que vão além da mera disponibilidade de dados confiáveis. Este texto explora as razões que justificam a insistência em uma prática baseada em evidências, considerando as tensões entre objetivos políticos e critérios técnicos, a erosão do consenso social sobre a realidade factual e as implicações metodológicas na produção e aplicação do conhecimento. Por meio desta análise e de um exemplo emblemático de

política pública, a Lei de Equidade Salarial de Quebec, que se inscreveu em uma ação pública mais ampla e possibilitou avanços concretos na redução da discriminação de gênero no mercado de trabalho, busca-se oferecer uma reflexão crítica sobre como garantir que as evidências contribuam de maneira legítima e eficaz para a mudança institucional em contextos sociopolíticos dinâmicos e frequentemente contraditórios.

**Palavras-chave:** ação pública, políticas públicas, discriminação, metodologia, evidência

## Introducción

Es un principio ampliamente consensuado basar el diseño institucional y de política pública en evidencia científica. ¿Por qué, entonces, insistir sobre su importancia? Hay, por lo menos, tres motivos para reafirmar dicho principio. En primer lugar, porque los objetivos de una reforma institucional o de una nueva política pública no están forzosa-mente alineados con la utilidad en la asignación de recursos (Pabst, 2021). Recordemos que el paradigma de la “práctica basada en evidencia”, con raíces en las ciencias médicas y rápidamente generalizado a múltiples áreas de intervención, es fundamentalmente un método de resolución de problemas (Morán Peña, 2011). Obviamente, se trata de problemas en el sentido de obstáculos concretos e inmediatos a superar, más que de enigmas a dilucidar. En segundo lugar, porque se ha debilitado el acuerdo social sobre lo que es “real”, lo cual abre la puerta, incluso en los más altos niveles de decisión gubernamental, a “una comprensión alternativa de la verdad que enfatiza la invocación de la creencia subjetiva a expensas de la confianza en la evidencia” (Lasser et al., 2023; Lewandowsky et al., 2017). Finalmente, la idea misma de “evidencia” remite a procesos conceptuales y metodológicos que no son unívocos, ni absolutamente neutros: la selección de los datos, la definición de criterios para su fiabilidad, la elaboración de la estructura de demostración, la manera de presentar los resultados y de argumentar una postura.

Es importante considerar estas razones con atención, pues los desafíos son, en cada caso, significativos, aunque diferentes. En el caso de posible divergencia entre los objetivos políticos y una lógica de maximización del uso de recursos escasos, pueden existir razones válidas para no adoptar las “mejores prácticas” cuando éstas, al responder a criterios universales de eficiencia que surgen de los datos, contradicen pautas de otra índole, como por ejemplo una priorización de poblaciones históricamente marginadas (Armony, 2020). En otras palabras, una práctica basada en evidencia puede no ser adop-

tada por motivaciones espurias —negligencia, ignorancia, incompetencia, corrupción, intereses, doctrinas — o, en ciertos contextos, por elección racional orientada a valores, sean estos legítimamente políticos (en tanto cívicos, democráticos) o éticos (Airoldi & Vecchi, 2021). Como lo sintetiza un importante estudio en la materia, no existe una manera sencilla de vincular la oferta de evidencia científica con su demanda por parte de instancias de decisión política, no solo por las exigencias propias del sistema político —que van desde el mero oportunismo electoral hasta la genuina voluntad de respetar un mandato popular— sino también por los incentivos propios al trabajo académico, al cual se insta a generar impacto a partir de sus investigaciones (Oliver & Cairney, 2019). Cabe aclarar que el recurso a la Inteligencia Artificial, con todas las ventajas prácticas que procura, no resuelve esta cuestión, pues su aporte “desinteresado” no la exime de los sesgos propios al mundo empírico del que se nutre (Lacmanovic & Skare, 2025).

La segunda razón que aludíamos remite al clima social y cultural que, desde hace algunos años, ha llevado a cuestionar hechos cuya existencia era previamente reconocida por todos. Más allá de la instrumentalización demagógica de las “verdades alternativas”, esta situación se hizo posible por dos tendencias paradójicas: la democratización extrema del debate y el carácter inherentemente impugnable de toda tesis científica. Por un lado, los medios sociales de comunicación, el acceso casi irrestricto al saber y a la información dio lugar a una masiva disrupción de las jerarquías del conocimiento. Los gatekeepers (guardabarreras) tradicionales—en particular, periodistas y expertos—perdieron en gran medida su papel preponderante como selectores de fuentes y garantes de credibilidad (Liskauskas et al., 2019; Schultz, 2023; Van Witsen & Takahashi, 2018). Esta nueva realidad ha sido documentada en diversos campos como, por ejemplo, la relación entre pacientes y médicos: la confianza de los primeros en los segundos ha declinado desde que tienen el recurso de consultar en línea acerca de sus síntomas y de los posibles tratamientos (Luo et al., 2022). Obviamente, en el mismo universo virtual en el que se encontrarán informaciones — algunas apoyadas en evidencia, otras no— abundan los discursos que ponen de relieve —injustamente o no, según el caso— los aspectos menos relucientes de las profesiones del saber, más aún cuando éstos son asociados a las “élites”: intereses económicos, tráfico de influencias, transgresiones éticas, querellas de personalidades, etc. (Gesualdo et al., 2020). Aquí también, como se ha puesto de manifiesto con sus avances tecnológicos más recientes, la Inteligencia Artificial puede reforzar tendencias negativas: desde la creación de falsos contenidos casi indetectables hasta el espejismo de un manantial omnisciente de saberes sin clara autoría o fuentes, lo cual impide todo arbitraje para validarlos (Monteith et al., 2024).

Por otro lado, aunque de manera convergente con lo anterior, el terreno de las creencias anti-científicas ha crecido ampliamente, alimentado en parte por los mismos mecanismos populistas de rechazo a los gatekeepers del conocimiento. Dichas opiniones se apoyan en argumentos que, frecuentemente, reprochan a la ciencia lo que constituye justamente uno de los pilares del método científico: la refutabilidad de toda afirmación, es decir, la capacidad de una teoría o hipótesis de ser sometida a pruebas que puedan demostrar su falsedad. Esto da mayor peso a quienes proponen evidencias contradictorias o interpretan de modo distinto los datos disponibles. Utilizando falacias lógicas, o exigiendo a los estudios un grado de certeza imposible de alcanzar, se rechazan teorías establecidas para las que la comunidad científica relevante ya cerró el debate (Lewandowsky et al., 2022). Como lo explicaba Richard Dawkins (2015), se trata de la confusión entre la teoría entendida, en el habla corriente, como una mera conjetura entre otras, basada o no en evidencia, y la teoría científica como hipótesis que ha sido suficientemente establecida mediante la observación o la experimentación.

Podemos resumir, en cuanto a las dos primeras razones que mencionamos para defender el recurso a la evidencia científica y de investigación para guiar el cambio institucional, que son múltiples y complejos los desafíos que se erigen en este nuevo escenario, incluyendo aquellos que trae el fuerte desarrollo y la amplia disponibilidad de herramientas de Inteligencia Artificial. Dichos desafíos – que llegan a veces a convertirse en amenazas a la buena acción pública – nos brindan lecciones que debemos aprender. La tentación tecnocrática, con su apogeo en la década de 1990 en Latinoamérica, formó parte del movimiento de descrédito neoliberal del Estado y de la política, una tendencia que resurge en ciertos populismos de derecha actuales. La idea de que los problemas sociales se resuelven ante todo con procesos “despolitizados”, importados a menudo del sector privado y del Norte Global, es una trampa en la que la lógica de la “evidencia” llevada al extremo puede caerse si se descuidan los factores propiamente políticos de equidad y redistribución. Como lo demostró Buckley (2017) en el contexto de Brasil durante el siglo XX, cuando se impulsaron grandes proyectos de irrigación y de represas en el Nordeste, una región afectada por la sequía, la pobreza y la migración, dejando al desnudo los límites de un enfoque centrado en expertos que ignoran las realidades sociales subyacentes.

En este trabajo entendemos la acción pública como el conjunto de procesos mediante los cuales los actores sociales y estatales construyen problemas colectivos, generan respuestas y les otorgan legitimidad. Se trata, por lo tanto, de un concepto más amplio que

el de política pública, el cual refiere específicamente a las decisiones, normas, programas e instrumentos diseñados e implementados por las instituciones estatales para enfrentar dichos problemas. La acción pública incorpora también la dimensión societal: la influencia de movimientos sociales, la producción de evidencia académica, las narrativas en disputa y la recepción ciudadana. Esta distinción orienta nuestro análisis: las políticas públicas son observadas aquí como manifestaciones institucionalizadas de la acción pública, cuya eficacia depende no solo de su diseño técnico, sino de las dinámicas sociales y políticas más amplias en que se inscriben.

Primera lección: la ciencia y la investigación deben sustentar la acción pública. Queda abierta la pregunta sobre cómo alinear el aporte de la evidencia con la decisión política, evitando que la política invoque la evidencia de manera selectiva para justificar sus objetivos, o que la evidencia se imponga cegándose a las demandas democráticas (Luján, 2023; Nunes Silva, 2012). Por supuesto, dicha lección es mucho más fácil de predicar que de realizar concretamente. Ella requiere examinar, en cada caso particular, los procesos de consulta con expertos y de recolección y tratamiento de información. La segunda lección, derivada de la fragilización de los consensos sobre lo que es un hecho probado, le agrega una dimensión suplementaria a la primera lección: deben considerarse con prudencia los procesos que llevan de la definición de la buena praxis a su aceptación por parte de los actores y sectores concernidos (incluida la opinión pública). ¿Cómo se llega a convencer a quienes deben ser convencidos para que los cambios, basados en evidencia, puedan efectivamente ocurrir? Como veremos, las condiciones y modalidades de producción de la evidencia pueden influir fuertemente en su receptibilidad. La próxima sección se referirá al tercer motivo para reafirmar el principio de la evidencia, abordando la cuestión de los procesos conceptuales y metodológicos como factor clave en ese respecto.

## Los procesos conceptuales y metodológicos

En este artículo entendemos la acción pública como un proceso de construcción social de problemas colectivos que involucra la interacción entre actores estatales y no estatales (Muller & Surel, 1998; Oszlak & O'Donnell, 1981). En este marco, las políticas públicas constituyen la cristalización institucional de dichas dinámicas, es decir, su traducción en decisiones y dispositivos concretos. Así, mientras la acción pública remite al “cómo” se define y legitima un problema en el espacio social, la política pública se refiere al “qué” y

al “con qué instrumentos” se interviene desde el aparato estatal. Emplearemos el término acción pública para señalar el marco general en el que se articulan actores, evidencias y disputas de legitimidad. Siguiendo a Subirats (2008), entendemos las políticas públicas como el conjunto de decisiones, normas, programas e instrumentos diseñados e implementados por las instituciones estatales con el fin de atender problemas colectivos. Se trata de un nivel institucional y formalizado de intervención. Esta distinción nos permite analizar, de un lado, la dimensión técnica y normativa de la política pública y, de otro, la dimensión societal y discursiva que la hace posible o limita su eficacia.

Como sabemos, el contexto actual tiende a ser menos favorable a enunciados que toman la forma explícita o implícita de “la Ciencia dice que...”. En efecto, el “quién” generador de esa ciencia cobra relevancia, junto al “por qué” y al “cómo”: preguntas que van desde los intereses en juego hasta la robustez de los datos pueden desbordar el ámbito de los expertos y académicos para convertirse en asuntos de debate público. Este giro afecta, sin sorpresa, las ciencias sociales en particular. Tal vez el caso más ilustrativo sea el de la Teoría Racial Crítica, la cual tiene aplicaciones científicamente demostradas, por ejemplo, en salud pública (Ford & Airhihenbuwa, 2018) y en educación (Young et al., 2023). No obstante, esa teoría se ha convertido en los Estados Unidos, con un marco de polarizaciones cada vez más pronunciadas, en el foco de acusaciones de adoctrinamiento ideológico (Carbone et al., 2024). En dicho contexto, se relativiza aún más la idea de una “teoría”, quedando, para quienes descalifican las perspectivas analíticas que introducen la variable racial, como un término que disimula posturas militantes. Fácilmente, cuando las ciencias sociales son ya el blanco de desconfianza, esa actitud se vuelca a otras nociones propuestas por la investigación social para desacreditar – e incluso ridiculizar – su carácter científico.

Por supuesto, son múltiples las maneras de recurrir a la evidencia para fundamentar el curso de la acción pública y su traducción en política pública. Los usos más frecuentes son los de evaluación y monitoreo de programas, pues se busca medir la eficacia a través de los resultados obtenidos (de Bont et al., 2007). Esta perspectiva permite comparar diversas opciones para encontrar el enfoque más apropiado, generalmente a la luz de los objetivos preestablecidos y del uso óptimo de los recursos. La etapa de evidencia aporta entonces datos confirmatorios que sirven para juzgar y ajustar los procesos cuando ya están en marcha, lo cual puede llevar a continuarlos, ampliarlos o detenerlos. Naturalmente, el monitoreo de procesos bien delimitados en su alcance y temporalidad se pres-

ta mucho más al análisis cuantitativo y genera menos variabilidad en cuanto a la interpretación de sus resultados. Esto puede tener como consecuencia que se circunscriba el uso de evidencia empírica a casos acotados, para los cuales la metodología puede ser altamente sofisticada pero relativamente simple de aplicar, y que se excluya a casos que se consideren “demasiado complejos” o para los que se cuente con información incompleta e imperfecta. En estas ocasiones, si los modelos disponibles no son aplicables, surge la posibilidad de recurrir a metodologías alternativas, por ejemplo, aquellas de carácter cualitativo, centradas en la experiencia y la percepción de los participantes – significados, motivaciones, razonamientos – en lugar de buscar generalizaciones estadísticas (Head, 2010). Estos enfoques generan, a veces, una resistencia en quienes privilegian las cifras y descreen de la científicidad de estudios basados en entrevistas y testimonios.

Las posibles resistencias pueden aún agravarse cuando se apunta a basar en evidencia la identificación y la definición del problema mismo al cual se responderá con acción pública o institucional. Como decíamos, gran parte del enfoque basado en evidencia se despliega en el área de la evaluación y seguimiento de procesos en marcha o concluidos. Los objetivos, medios y recursos están ya íntimamente integrados a dichos procesos. De lo que se trata es, en esencia, de juzgar – generalmente cuantitativamente – si los objetivos son alcanzados, si los medios son propicios y si el uso de los recursos es adecuado. Sin embargo, los obstáculos serán probablemente mayores si el fenómeno en cuestión requiere una fase previa de conceptualización para poder, en primer lugar, nombrarlo y “despegarlo” de su contexto, con el fin de hacerlo observable y mensurable y, en segundo lugar, construir un marco analítico que lo vincule a principios normativos, como la equidad social o el interés público. Para decirlo con más claridad, examinemos un ejemplo en el que se pregunta: ¿cuáles son las barreras sistémicas que impactan en el acceso a oportunidades para ciertos grupos de población? ¿Con qué parámetros es posible – y legítimo – señalar situaciones de injusticia que exigen intervención estatal? Más específicamente: ¿es verdad que los miembros de la minoría X son discriminados de modo sistémico en ciertos empleos? Y, de ser así, ¿es necesario implementar medidas para corregir esa situación? Este planteo implica varios desafíos conceptuales y metodológicos que sobrepasan cualquier protocolo de auditoría preexistente, pues habrá que considerar, antes que nada: ¿cómo se define la pertenencia a la minoría X? ¿Por qué es relevante prestar atención a esa minoría en particular? ¿Con qué criterios puede afirmarse que la subrepresentación de la minoría X en ciertos empleos constituye una forma de discriminación y no, digamos, de preferencias personales o de dinámicas propias del mercado laboral?

Y todo ello puede resumirse en una pregunta fundamental, para la cual la investigación debe aportar pruebas irrefutables o, al menos, suficientemente convincentes: ¿el fenómeno en cuestión —en tanto que problema social que requiere acción pública— existe realmente?

En síntesis, habrá que redoblar los esfuerzos de justificación de la viabilidad y de la credibilidad de la acción pública basada en evidencia en situaciones en las cuales: (a) se requiere construir conceptualmente el fenómeno que será objeto de monitoreo; (b) se cuenta con datos incompletos o imperfectos acerca de dicho fenómeno; (c) se necesita incorporar metodologías mixtas que incluyan técnicas cualitativas. En el ejemplo que proponíamos, si no hay, a priori, un reconocimiento “oficial” del fenómeno de discriminación sistémica en la sociedad y, por ende, de su posible papel como factor restrictivo en el acceso de las minorías a ciertos empleos, la producción de evidencias para sustentar la intervención será difícil de emprender. En primer lugar, porque las autoridades serán reacias a impulsarlo, pues deben primero convencerse y convencer de la existencia real o potencial del problema. También porque el estudio de un fenómeno construido por la teoría social, y que es imposible de medir con cifras precisas, ofrece el flanco a una crítica de su neutralidad y de su representatividad (Noble & Smith, 2015). Esto a pesar de saber que la ilusión de validez que brinda la cuantificación no siempre está justificada, en particular cuando ella se aplica a comportamientos humanos o a realidades sociales (Jansen et al., 2022). Pero no es sorprendente que las autoridades demuestren, más no sea por razones de conveniencia, una preferencia por las estadísticas y los porcentajes cuando deben rendir cuentas: la cuantificación proyecta certeza, control y objetividad.

Existe un caso histórico canadiense que ilustra un proceso exitoso de política pública proactiva basado en evidencia que tuvo como punto de partida una conceptualización sociológica sobre la discriminación sistémica. Como veremos, se trata de un caso excepcional. No obstante, sirve de ejemplo, tanto de lo que es posible realizar, como de los límites que enfrentan ese tipo de iniciativas. Como es obvio en todo mercado laboral, ciertas ocupaciones son predominantemente femeninas, o lo han sido por largo tiempo (enfermería, docencia escolar, secretariado, etc.). En 1996, la Asamblea Legislativa de la Provincia de Quebec adoptó la Ley de Equidad Salarial, obligando a toda compañía u organización con 10 o más empleados a evaluar y corregir las brechas de sueldo entre hombres y mujeres, tomando en cuenta los niveles de formación, de responsabilidad y de condiciones de trabajo para cada ocupación comparable (por ejemplo, dentro de una

misma empresa, entre los técnicos informáticos, casi todos hombres, y las asistentes administrativas, casi todas mujeres) (Cote, 2008; Chicha, 2011). La Ley de Equidad Salarial de Quebec constituye una política pública en sentido estricto, pues se trata de un dispositivo legislativo y administrativo adoptado por el Estado. Sin embargo, su génesis y legitimidad solo pueden entenderse en el marco de una acción pública más amplia, alimentada por las luchas feministas, la movilización social y un consenso político inusual en torno a la justicia de género. Es crucial considerar aquí que el proceso no se basa en denuncias o reclamos, sino que el enfoque es preventivo. Parte de una visión que considera la discriminación sistémica de género como una realidad social estructural que se manifiesta de modo sutil e indirecto en actitudes inconscientes y comportamientos culturalmente normalizados (Boivin, 2020). En otras palabras, es indiferente a la ley si las mujeres eligen individualmente sus ocupaciones y están personalmente satisfechas de sus salarios, o si las decisiones del empleador son voluntariamente sexistas: el Estado reconoce una injusticia, que requirió un trabajo previo de conceptualización para ser detectada, y desarrolla una metodología para monitorear la situación y activar reformas organizacionales (Carducci et al., 2022). La brecha salarial entre hombres y mujeres en Quebec, que era de 15,8 % en 1997, se redujo a 8,1 % en 2020. Este ejemplo muestra cómo una política pública específica puede adquirir eficacia únicamente cuando se inserta en una dinámica de acción pública que le otorga sentido, legitimidad y capacidad de transformación social.

Ahora bien, este caso de política pública reformista basado en evidencia sociológica sobre la discriminación – generalmente invisible e interiorizada, al punto de ser negada – que sufren las mujeres como colectivo es, desde muchos puntos de vista, único. Aunque el gobierno canadiense aplica una medida similar para el ámbito federal desde 2021, la mayor parte del mercado laboral en las otras provincias no está bajo su jurisdicción. Ciertos países (Reino Unido, Islandia, Suecia, Nueva Zelanda, etc.) han adoptado leyes de equidad salarial de género, pero no son más que un pequeño grupo y sus alcances no son siempre tan amplios como los de la ley en Quebec (Milner, 2024; Salminen-Karlsson & Fogelberg Eriksson, 2022). En esa provincia canadiense, la política pública respondió a demandas sociales muy intensas en los años 90, enraizadas en largas luchas feministas que generaron un raro consenso en la opinión pública y entre los diversos partidos políticos. Se trata, sin duda, de un contexto altamente inusual. Esto se refleja en el hecho de que la idea de aplicar los mismos principios de equidad salarial, utilizando la misma conceptualización y metodología, a las brechas de etnicidad – los miembros de minorías ganan en promedio menos que quienes tienen ascendencia europea – suscita muy poco

interés y apoyo social. No se puede descartar que, en un contexto futuro en el que predominen tendencias conservadoras, como las que hoy impulsan el desmantelamiento de los programas de Equidad, Diversidad e Inclusión en los Estados Unidos, refuercen el discurso denegatorio de la discriminación sistémica: a los ojos de sus críticos, esta sería rechazada como una “teoría” – en sentido peyorativo – propulsada por intelectuales bien pensantes y dirigentes colectivistas (Merla et al., 2024). Una política de equidad salarial, a fin de cuentas, no puede sino cuestionar una concepción de la responsabilidad y del mérito que ignora el efecto de los privilegios (de origen social, género, ascendencia, etc.).

Una ilustración clara de los obstáculos que se presentan a este tipo de enfoque es que, en la misma sociedad que fue pionera en impulsar la equidad salarial de género, la administración que gobierna desde hace una década – un partido de centro derecha llamado Coalición por el Futuro de Quebec – se rehúsa a utilizar el adjetivo mismo de “sistémico” para referir a las problemáticas de discriminación etno-racial (Thésée, 2021). En efecto, no solo el primer ministro provincial no emplea nunca el término, sino que lo rechaza explícitamente, aduciendo que “culpar al sistema” es acusar a toda la sociedad como cómplice activa, lo cual a su juicio representaría una grave injusticia. Este tipo de argumentos aparece en diversos contextos institucionales de la Provincia de Quebec. Así, el sindicato de empleados de la Policía de Montreal reconoce la posible presencia de policías racistas entre sus efectivos, pero rechaza de plano la idea de que la discriminación sea un sesgo organizacional (Dupuis-Déri, 2024). Sin embargo, dos informes detallados, basados en cientos de miles de registros policiales efectuados durante ocho años, han demostrado que los controles de rutina efectuados por los agentes de esa ciudad sobrerrepresentan estadísticamente a las minorías afrodescendientes, árabes e indígenas, con riesgos de tres, cuatro y hasta cinco veces superiores a los de la población no racializada, lo cual constituye un tratamiento masivamente desproporcionado y, por supuesto, injustificado (Armony et al., 2024). Dichos informes han sido citados por diversos tribunales como prueba fehaciente de discriminación racial sistémica, lo cual indica un giro interesante, potencialmente problemático: los jueces erigidos como árbitros de la verdad científica (Rakoff & Liu, 2023).

En una de las sentencias, un magistrado escribió: “La discriminación racial policial es real. No es una abstracción construida en un laboratorio” (Riahi, 2022). Pero los propios policías no están de acuerdo: por medio de numerosas entrevistas en profundidad, se constató lo que puede llamarse una agnotología policial, es decir una forma de ignoran-

cia o duda culturalmente inducida o, a veces, deliberadamente producida (Mulone et al., 2024). Según esto, los policías responden a los hechos comprobados por la observación científica con un discurso denegatorio que busca proteger su autoimagen profesional y descalifica como “militantes” a quienes producen los análisis. A la inversa, la alcaldesa de Montreal ha declarado en múltiples ocasiones, como punto de orgullo, que su administración es “la primera en haber reconocido la existencia del racismo sistémico” (Radio-Canada, 2024), como si dejarse convencer por la evidencia fuera una virtud moral. En suma, es interesante ver que ciertos debates políticos y, sobre todo, de identidad ideológica se dirimen en torno al reconocimiento de un fenómeno sociológico como real o como una supuesta “abstracción construida” con alguna intencionalidad.

## Conclusión

En un contexto marcado por la desconfianza hacia las élites del saber, la fragilidad de los consensos sobre los hechos y la creciente complejidad de los problemas sociales, reafirmar el principio de la acción pública basada en evidencia resulta no solo pertinente, sino urgente. Sin embargo, dicha reafirmación no puede sostenerse sobre una visión ingenua de la ciencia como algo neutral o autosuficiente. Al contrario, requiere un ejercicio constante de reflexión crítica sobre los procesos de producción, interpretación y recepción del conocimiento, especialmente en las ciencias sociales, donde los fenómenos a estudiar suelen ser contruidos y disputados. Para que la evidencia sea efectiva como guía de acción institucional, debe ser no solo robusta en términos metodológicos, sino también legítima y persuasiva para quienes deben actuar sobre ella. Esto implica reconocer que las decisiones no se toman en el vacío, sino en un terreno donde interactúan intereses, valores, creencias y contextos políticos. En última instancia, el desafío no es solo generar buena evidencia, sino crear las condiciones para que la misma sea escuchada, comprendida y aceptada como fundamento válido de transformación social.

Como vimos, el caso de la Ley de Equidad Salarial en Quebec representa un ejemplo emblemático de política pública basada en evidencia sociológica que logró avances concretos en la reducción de la discriminación de género en el mercado laboral. Sin embargo, su excepcionalidad también pone en evidencia las limitaciones que enfrentan iniciativas similares, particularmente cuando se trata de abordar otras formas de discriminación sistémica, como la etno-racial, que siguen siendo objeto de controversia y negación política y social. La falta de reconocimiento del racismo sistémico por parte de gobernantes

e instituciones, incluso en sociedades que se destacan por sus avances democráticos y posturas progresistas, pone de manifiesto la magnitud del desafío. Así, la experiencia muestra que, más allá del rigor técnico y conceptual, el éxito de estas políticas depende en gran medida de un amplio consenso social y político, algo difícil de alcanzar en contextos donde la noción de discriminación sistémica es cuestionada o rechazada por quienes poseen el verdadero poder de combatirla. En definitiva, avanzar hacia sociedades más justas exige no solo metodologías robustas, sino voluntad colectiva para reconocer y confrontar las desigualdades estructurales profundamente arraigadas.

Este panorama sugiere varias lecciones adicionales. En primer lugar, la acción pública basada en evidencia debe ser concebida como un proceso continuo y dinámico, no como un acto aislado. Los problemas sociales evolucionan y las políticas deben ser capaces de adaptarse a nuevos contextos, lo que implica revisar periódicamente los diagnósticos, ajustar los indicadores y aceptar que la evidencia nunca es definitiva. La flexibilidad institucional es, en este sentido, una condición indispensable para que la evidencia conserve su relevancia y eficacia.

En segundo lugar, resulta crucial ampliar la noción de evidencia para incluir no solo los datos cuantitativos clásicos, sino también las experiencias cualitativas y los saberes situados de las comunidades directamente afectadas. En sociedades plurales y democráticas, la legitimidad de una política pública no depende únicamente de su solidez técnica, sino también de su capacidad de resonar con las percepciones y las narrativas de los actores sociales. Integrar voces diversas en la producción de evidencia – desde movimientos sociales hasta poblaciones históricamente marginadas – permite enriquecer el análisis y aumentar las posibilidades de aceptación y éxito de las medidas adoptadas.

En tercer lugar, es necesario reconocer el papel de la comunicación pública en la eficacia de la evidencia. Los datos no hablan por sí mismos: requieren mediaciones, narrativas y marcos interpretativos que los hagan comprensibles y persuasivos para la ciudadanía. En un escenario de creciente polarización y desinformación, el modo en que la evidencia se comunica puede ser tan determinante como su calidad metodológica. La capacidad de articular mensajes claros, transparentes y culturalmente sensibles es, por tanto, un componente estratégico de cualquier política basada en evidencia.

Finalmente, debemos advertir que la apelación a la evidencia no debe convertirse en un recurso retórico vacío o en una coartada tecnocrática para legitimar decisiones pre-

viamente tomadas. El riesgo de instrumentalizar los datos para reforzar agendas políticas preexistentes amenaza con socavar la credibilidad de la evidencia misma. Para evitarlo, se requiere fortalecer mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas, tanto en la producción de la investigación como en su utilización por parte de los gobiernos. Solo de este modo será posible construir la confianza social necesaria para que la evidencia sea aceptada como un bien público.

La experiencia analizada permite subrayar que la distinción entre acción pública y políticas públicas no es meramente terminológica, sino analítica. La Ley de Equidad Salarial de Quebec constituye una política pública concreta, con normas e instrumentos verificables, pero solo puede entenderse plenamente si se la ubica en el marco de una acción pública más amplia que involucró luchas feministas, consensos sociales y debates ideológicos sobre la justicia de género. Reconocer esta articulación ayuda a mostrar que el éxito – y también los límites – de las políticas públicas dependen de su inscripción en dinámicas más vastas de acción pública, donde se construyen tanto los problemas como la legitimidad de las soluciones.

En suma, la acción pública basada en evidencia se enfrenta a un doble desafío: por un lado, debe seguir produciendo conocimiento riguroso y relevante para orientar la toma de decisiones; por otro, debe ganarse legitimidad en un terreno político y cultural marcado por la disputa sobre los hechos mismos.

El camino hacia sociedades más equitativas y democráticas pasa, entonces, por articular de manera creativa y crítica el rigor científico con la deliberación pública, la solidez metodológica con la sensibilidad política y la objetividad de los datos con la pluralidad de las voces. Solo así la evidencia podrá cumplir su promesa de ser un verdadero fundamento para la transformación social, más allá de sus limitaciones y de las resistencias que inevitablemente encontrará.

## Referencias

- Airoldi, G., & Vecchi, D. (2021). Evidence-based Policies? The Covid-19 Pandemic and the Prospects of Evidence Integration. *Teorema: Revista Internacional de Filosofía*, 40(1), 175–198.
- Armony, V. (2020). Quand toutes les voix ne sont pas pareilles: le défi particulier que posent les consultations sur le racisme et la discrimination systémique. *Éthique Publique*, 22(1). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.5162>
- Armony, V., Hassaoui, M., & M., Mulone, (2024). Les interpellations policières auprès des minorités racisées à Montréal: Enjeux de recherche et d'action dans la lutte contre le profilage racial. In B. Lavoie, D. Dabby & D. Koussens (Eds.), *L'administration publique des diversités ethno-culturelles, religieuses et autochtones: réalités québécoises, regards canadiens* (pp. 63–76). Les Presses de l'Université Laval. <https://doi.org/10.2307/jj.19023932.8>
- Boivin, L. (2020). L'équité salariale pour les femmes au Québec : un enjeu toujours d'actualité. *Politique et Sociétés*, 39(3), 189-212. <https://doi.org/10.7202/1072090ar>
- Buckley, E. E. (2017). *Technocrats and the politics of drought and development in twentieth-century Brazil*. University of North Carolina Press.
- Carbone, M., Harell, A., & Soroka, S. (2024). Critical race theory: How policy language differentially engages symbolic racism and partisanship. *Perspectives on Politics*, 22(3), 659-670. <https://doi.org/10.1017/S1537592724000240>
- Carducci, B., Keats, E. C., Amri, M., Plamondon, K. M., Shoveller, J., Ako, O., Osler, F. G., Henry, C., Pant Pai, N., Di Ruggiero, E., & Jacobs, C. (2022). Prioritizing gender equity and intersectionality in Canadian global health institutions and partnerships. *PLOS Global Public Health*, 2(10). <https://doi.org/10.1371/journal.pgph.0001105>
- Chicha, M.-T. (2011). *L'équité salariale: mise en œuvre et enjeux*. Éditions Y. Blais.
- Cote, R. (2008). Une politique originale de rattrapage salarial entre hommes et femmes la loi québécoise sur l'équité salariale. *Revue Française d'Administration Publique*, 127(3), 579-590.
- Dawkins, R. (2015, November 30). Is it a theory? Is it a law? No, it's a fact. *Richard Dawkins Foundation*. <https://richarddawkins.net/2015/11/is-it-a-theory-is-it-a-law-no-its-a-fact>
- de Bont, A., Stoevelaar, H., & Bal, R. (2007). Databases as policy instruments. About extending networks as evidence-based policy. *BMC Health Services Research*, 7(1), 1-6. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-7-200>
- Dupuis-Déri, F. (2024, September 11). Profilage au SPVM, une impunité policière au sommet. Le Devoir. <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/819590/idees-profilage-spvm-impunite-policiere-sommet>

- Ford, C. L., & Airhihenbuwa, C. O. (2018). Commentary: Just what is critical race theory and what's it doing in a progressive field like public health? *Ethnicity & Disease*, 28(1), 223-230. <https://doi.org/10.18865/ed.28.S1.223>
- Gesualdo, N., Weber, M. S., & Yanovitzky, I. (2020). Journalists as knowledge brokers. *Journalism Studies*, 21(1), 127-143. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2019.1632734>
- Head, B. W. (2010). Reconsidering Evidence-Based Policy: Key Issues and Challenges. *Policy and Society*, 29(2), 77-94. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>
- Lacmanovic, S., & Skare, M. (2025). Artificial intelligence bias auditing - current approaches, challenges and lessons from practice. *Review of Accounting & Finance*, 24(3), 375. <https://doi.org/10.1108/RAF-01-2025-0006>
- Lasser, J., Aroyehun, S. T., Carrella, F., Almog, S., Garcia, D., & Lewandowsky, S. (2023). From alternative conceptions of honesty to alternative facts in communications by US politicians. *Nature Human Behaviour*, 7, 2140-2151. <https://doi.org/10.1038/s41562-023-01691-w>
- Lewandowsky, S., Armaos, K., Bruns, H., Schmid, P., Holford, D. L., Hahn, U., Al-Rawi, A., Sah, S., & Cook, J. (2022). When science becomes embroiled in conflict: Recognizing the public's need for debate while combating conspiracies and misinformation. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 700(1), 26-40. <https://doi.org/10.1177/00027162221084663>
- Lewandowsky, S., Ecker, U. K. H., & Cook, J. (2017). Beyond misinformation: Understanding and coping with the "post-truth" era. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 6(4), 353-369. <https://doi.org/10.1016/j.jarmac.2017.07.008>
- Liskauskas, S., Ribeiro, M. D., & Vasconcelos, S. M. (2019). Changing times for science and the public. *EMBO Reports*, 20(4), e47906. <http://doi.org/10.15252/embr.201947906>
- Luján, J. L. (2023). Evidence-based policies: Lessons from regulatory science. *Politics & Policy*, 51(4), 524-537. <https://doi.org/10.1111/polp.12543>
- Luo, A., Qin, L., Yuan, Y., Yang, Z., Liu, F., Huang, P., & Xie, W. (2022). The effect of online health information seeking on physician-patient relationships: Systematic review. *Journal of Medical Internet Research*, 24(2), e23354. <https://doi.org/10.2196/23354>
- Merla, L., Murru, S., Orsini, G., & Vučković Juroš, T. (2024). *Excluding diversity through intersectional borderings: politics, policies and daily lives*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-65623-1>
- Milner, S. (2024). *Women and employment in public policy: learning from the UK Women and Work Commission, 2004-2009*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/9780191987359.001.0001>
- Monteith, S., Glenn, T., Geddes, J. R., Whybrow, P. C., Achtyes, E., & Bauer, M. (2024). Artificial intelligence and increasing misinformation. *The British Journal of Psychiatry: The Journal of Mental Science*, 224(2), 33-35. <https://doi.org/10.1192/bjp.2023.136>

- Morán Peña, L. (2011). La práctica basada en evidencia, algunos desafíos para su integración en el curriculum del pregrado de enfermería. *Enfermería Universitaria*, 8(4), 4-7. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-70632011000400001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-70632011000400001&lng=es&tlng=es)
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien.
- Mulone, M., Armony, V., & Hassaoui, M. (2024). Police, racisme et agnotologie: résistances et rationalisations des agents de la paix face aux allégations de racisme. *Criminologie*, 57(1), 213. <https://doi.org/10.7202/1112607ar>
- Noble, H., & Smith, J. (2015). Issues of validity and reliability in qualitative research. *Evidence-Based Nursing*, 18(2), 34-35.
- Nunes Silva, C. (2012). Policy and Evidence in a Partisan Age: The Great Disconnect—By Paul Gary Wyckoff. *Politics & Policy*, 40(3): 541-543. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2012.00363.x>.
- Oliver, K., & Cairney, P. (2019). The dos and don'ts of influencing policy: A systematic review of advice to academics. *Palgrave Communications*, 5(21). <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0232-y>
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CEDES.
- Pabst, A. (2021). Rethinking evidence-based policy. *National Institute Economic Review*, 255, 85-91. <https://doi.org/10.1017/nie.2021.2>
- Radio-Canada. (2024, September 3). La Ville de Montréal devra indemniser des victimes de profilage racial par le SPVM. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2101808/cour-superieure-ville-montreal-indemnisation-victimes-profilage-racial-spvm>
- Rakoff, J. S., & Liu, G. (2023). Forensic science: A judicial perspective. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 120(41). <https://doi.org/10.1073/pnas.2301838120>
- Riahi, Arij. (2022). Résumé de la décision Luamba de la Cour supérieure. Observatoire des profilages. <https://www.observatoiredesprofilages.ca/resume-de-la-decision-luamba-de-la-cour-superieure/>
- Salminen-Karlsson, M., & Fogelberg Eriksson, A. (2022). Decoupling gender equality from gender pay audits in Swedish municipalities. *Economic and Industrial Democracy*, 43(4), 1588-1609. <https://doi.org/10.1177/0143831X211020804>
- Schultz, T. (2023). A survey of U.S. science journalists' knowledge and opinions of open access research. *International Journal of Communication*, 17(22). <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/20121>
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel Ciencia Política.

- Thésée, G. (2021). Déconstruire la recherche en éducation en contextes de racialisation: débusquer le racisme épistémologique. *Canadian Journal of Education*, 44(1), C11–C131. <https://doi.org/10.53967/cje-rce.v44i1.4717>
- Young, J., Young, J., Williams, J., Neshyba, M., Ogletree, Q., & James, M. (2023). Talking back: An analysis of the scope and impact of critical race theory and its usage in educational research. *SAGE Open*, 13(3). <https://doi.org/10.1177/21582440231192112>
- Van Witsen, A., & Takahashi, B. (2018). Knowledge-based journalism in science and environmental reporting: Opportunities and obstacles. *Environmental Communication*, 12(6), 717-730. <http://doi.org.10.1080/17524032.2018.1455723>

## Acerca del autor

### Victor Armony

Profesor en el Departamento de Sociología de la Université du Québec à Montréal. Su investigación se centra en la política social, los derechos humanos y las cuestiones raciales, la inmigración y la integración, la etnicidad y la política. Actualmente estudia las diásporas latinoamericanas fuera de Estados Unidos, así como las relaciones étnicas y la discriminación sistémica.

#### Para citar este artículo:

Armony, V. (2025). De la acción pública a las políticas públicas basadas en evidencia: el caso de la Ley de Equidad Salarial en Quebec. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (93), 303-320. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a472>

