

---

# NOTA DE INVESTIGACIÓN

## La justicia de las políticas públicas y la perspectiva analítica de la sociología política

*A justiça das políticas públicas e a perspectiva analítica da sociologia política*

*The justice of public policies and the political sociological approach*

Camila De Mario<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54137

Recibido en: 24/07/2020

Aprobado en: 16/10/2020

**Resumen:** El objetivo de este texto es reflexionar sobre la realización de análisis y evaluaciones de políticas públicas desde una perspectiva de sociología política que tenga en cuenta las cuestiones de justicia social. Se sostiene que, si bien la perspectiva analítica de la sociología política implica la adopción de un enfoque relacional e histórico, la consideración de las cuestiones de justicia social requiere la adopción del debate normativo de las teorías de la justicia como parámetro para el análisis de las concepciones de la justicia de las políticas públicas. Por último, se argumenta que esa postura analítica permite buscar una reflexión sustantiva sobre los significados de las políticas públicas y sus resultados.

**Palabras clave:** Políticas Públicas; Justicia; Sociología Política.

**Resumo:** O objetivo desse texto é refletir sobre a de realização de análises e avaliações de políticas públicas a partir de uma perspectiva da sociologia política que leve em consideração questões de justiça social. Argumenta-se que enquanto a perspectiva analítica da sociologia política implica em adotar uma abordagem relacional e histórica, considerar questões de justiça social requer a adoção do debate normativo das teorias da justiça como um parâmetro para a análise das concepções de justiça das políticas públicas. Por fim, defende-se que tal postura analítica possibilita buscar uma reflexão substantiva sobre os sentidos das políticas públicas e sobre os seus resultados.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Justiça; Sociologia Política.

---

<sup>1</sup> Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ/UCAM).  
E-mail: [camilagdemario@gmail.com](mailto:camilagdemario@gmail.com).

**Abstract:** The aim of this text is to reflect on the need and possibility of carrying out analyses and evaluations of public policies from a political sociology perspective that takes into account social justice issues. It is argued that while the analytical perspective of political sociology implies adopting a relational and historical approach, considering issues of social justice requires the adoption of the normative debate of theories of justice as a parameter for the analysis of conceptions of public policy justice. Finally, it is argued that such an analytical posture makes it possible to seek a substantive reflection on the meanings of public policies and their results.

**Keywords:** Public Policies; Justice; Political Sociology.

## **1. Introducción**

El propósito de este artículo es reflexionar sobre la necesidad y la posibilidad de llevar a cabo análisis y evaluaciones de las políticas públicas desde una perspectiva de sociología política que tenga en cuenta las cuestiones de justicia social.

La reflexión que aquí se presenta, como se señala en la investigación, es parte de una agenda más amplia que vengo desarrollando desde mi tesis doctoral<sup>2</sup> y que busca cuestionar los fundamentos normativos de las políticas públicas. En este y en los trabajos anteriores, sostengo a partir de un debate teórico y metodológico que los problemas de la justicia son constitutivos de la acción colectiva. No sería diferente con el proceso de producción de políticas públicas, instituciones cuyos propósitos y formas de acción se orientan por concepciones de justicia socialmente construidas y cotidianamente cuestionadas para enfrentar las grietas, dilemas y ambigüedades que sólo se revelan a través de los desafíos impuestos por la práctica, confrontando a los actores involucrados en su producción con los fundamentos normativos que definen, justifican y legitiman su existencia.

La adopción de la sociología política como perspectiva analítica implica en un enfoque relacional e histórico que cuestione la forma en que las políticas públicas traducen y responden a los conflictos sociales y se reproducen a lo largo del tiempo. Significa asumir que ellas son el resultado de, o reaccionan a, transformaciones sociales y, al mismo tiempo, influyen y limitan los comportamientos interviniendo en la vida de las personas, causando otro tipo de transformación. Una mirada histórica también es especialmente importante para reflexionar sobre la legitimidad de las políticas públicas.

---

<sup>2</sup> Véase mi libro "Saúde como questão de justiça" (2016).

Al proponer que se consideren cuestiones de justicia social, sugiero que se realice un análisis y una evaluación de las políticas públicas desde un enfoque basado en un determinado criterio normativo de las teorías de la justicia. Como propuesto por Álvaro de Vita (2017), entiendo este enfoque como un análisis orientado por problemas, por temas controvertidos del mundo contemporáneo que involucran el debate público y cruzan las relaciones sociales.

Este artículo pretende, a partir del abordaje analítico propuesto, buscar una reflexión sustantiva sobre los significados de las políticas públicas y sus resultados. En la primera parte del texto, a través de los argumentos elaborados por Álvaro de Vita (2017) y Valeriano Costa (2015), trato de demostrar cómo se procesa la aproximación analítica entre las teorías normativas de la justicia y el campo de estudios de las políticas públicas. En la segunda parte, presento brevemente cómo se elaboran las cuestiones y las concepciones de justicia social mediante el análisis de las políticas públicas y su importancia teniendo en cuenta el contexto de la producción de políticas públicas en el Brasil desde la redemocratización. En la tercera parte, desarrollo analíticamente los puntos que considero importantes para la realización de un análisis de políticas públicas basado en concepciones normativas de la justicia. Finalmente, presento mis consideraciones finales.

## **2. Las teorías normativas de la justicia y el campo de la política pública<sup>3</sup>: enfoques analíticos.**

Investigar el impacto que las políticas públicas tienen en la vida de las personas y su papel en la promoción de sociedades más justas nos impone cuestiones analíticas que van más allá de las condiciones materiales de la producción de políticas, o de las preguntas que comúnmente plantea la literatura sobre las capacidades del Estado. Se impone la necesidad de contar con parámetros normativos que permitan investigar los valores de fondo en disputa y guíen la agenda, la aplicación y la evaluación de las políticas.

En este sentido, el debate normativo de las teorías contemporáneas de la justicia<sup>4</sup> funciona como un parámetro para el análisis de las concepciones de la justicia de las

---

<sup>3</sup> El campo de políticas públicas brasileño está formado por investigaciones que abarcan estudios, análisis y evaluación de políticas públicas, además de la capacitación para la gestión pública. Véase: Farah (2016).

<sup>4</sup> Me refiero al debate teórico que ha tenido lugar sobre la justicia social en el marco de la filosofía y la teoría política, especialmente después de la publicación del libro de John Rawls "A Theory of Justice"

políticas públicas. Argumentando que las teorías de la justicia rawlsiana están orientadas a los problemas, a las cuestiones controvertidas del mundo contemporáneo, Álvaro de Vita (2017) sostiene que la teoría política normativa se basa en juicios evaluativos que podemos someter a un examen racional. Para él, este examen debe llevarse a cabo por dos razones: la primera es que las cuestiones controvertidas del mundo contemporáneo tienen una dimensión normativa, e incluso la investigación empírica requiere que esta dimensión se aborde adecuadamente si queremos reflexionar de manera sustantiva sobre sus conclusiones. La segunda es que necesitamos de criterios válidos para basar nuestros juicios de valor sobre las leyes e instituciones.

El autor subraya que las instituciones tienen efectos profundos en la vida que podemos llevar, porque actúan como normas y constituyen los medios para el ejercicio de la autoridad, regulan los derechos, la fiscalidad, la provisión de bienes fundamentales básicos como la salud y la educación. Por esta razón,

Una cuestión que se plantea para quienes están sujetos a estos efectos es si estas instituciones son éticamente defendibles y, en caso contrario, cómo deberían reformarse. Esta es una parte importante del debate público en las sociedades en las que existe una forma democrática de organizar la autoridad política y en las que se garantiza la libertad de expresión. Y nuestros juicios sobre estas cuestiones se basan, al menos en parte, en principios generales. Pero estamos en desacuerdo con los principios fundamentales tanto como con las cuestiones de política pública. La elaboración de la teoría política normativa consiste esencialmente en explicar y justificar racionalmente algunos de esos principios y confrontarlos con principios distintos y sus posibles implicaciones institucionales. (Vita, 2017, p. 97)

Reflexionando sobre la agenda de investigación en el campo de las políticas públicas, Valeriano Costa (2015) presenta dos temas complementarios que dialogan con la perspectiva analítica que defiende. Sostiene que es necesario invertir en una perspectiva de análisis que rompa con el "ciclo de las políticas públicas"<sup>5</sup> y considere la complejidad relacional y procesal de su proceso productivo, además de un análisis de la dimensión normativa de las políticas – normas que demuestren que cada política pública tiene una

---

(1971). Véase: Kymlicka (2006) y Gargarella (2008). También observo que la teoría política es, sobre todo, normativa, porque se ocupa de la forma en que debería ser la vida política, y no de la descripción de cómo es. Álvaro de Vita (2017) propone que existe una teoría política "positiva", que se desarrolla buscando hacer generalizaciones basadas en conexiones de naturaleza causal que pueden ser demostradas o refutadas empíricamente; y una teoría política "normativa", que se desarrolla con base en juicios evaluativos.

<sup>5</sup> Costa (2015) se refiere al modelo analítico que considera el proceso de producción de políticas públicas por etapas, estas serían: 1 - Establecimiento de la agenda; 2 - Formulación de la política; 3 - Toma de decisiones; 4 - Implementación de la política y, 5 - Evaluación.

intencionalidad que depende de las concepciones de la persona y la justicia social que están en su centro.

La premisa del "Estado en Acción" presupone que el Estado interviene en nuestras vidas a través de las políticas públicas. Costa nos recuerda que esta intervención, cuyos límites son indefinidos, es objeto de análisis en el ámbito de las políticas públicas. Además, cualquier tema puede ser escenario de la intervención del Estado, ya que cualquier agente del Estado o de la sociedad puede proponer una actividad que se convierta en una agenda de política pública. De ese modo, el alcance del Estado y sus límites se negocian y disputan constantemente en el espacio público. "En otras palabras, los límites de las políticas públicas son indefinidos. Son la base de la concepción misma de las políticas públicas. Esto crea un campo en la reconstrucción eterna" (Costa, 2015, p.143).

Para Costa, la agenda de políticas públicas es prisionera de tensiones y contradicciones sobre las diferentes concepciones del mundo, como las concepciones de desarrollo, ciudadanía, participación social. Conflictos entre diferentes valores, ideas y creencias. De hecho, los actores disputan los límites de la legitimidad de la acción del Estado.

Sin embargo, en el proceso de producción de políticas públicas, el Estado se convierte en el principal actor de movilización y transformación de la sociedad, pero no es el único. Por ende, debemos pensar en un "ciclo de políticas públicas" mucho más complejo y marcado por la naturaleza contradictoria del Estado y la sociedad, que requiere una reflexión sobre lo que estamos haciendo, sobre los significados de la acción a través de las políticas públicas.

Esto significa que debemos ser menos descriptivos y más analíticos, abriendo más espacio para la indeterminación, para lo inesperado y que escapa a la racionalidad de los diseños y reglamentos institucionales y de los esquemas de aplicación y evaluación, incluso considerando que el Estado "se convierte en socio y a veces en objeto de las propias políticas públicas" (Costa, 2014, p.149).

De ese modo, es necesario preguntarse quién decide y orienta las políticas públicas, si es predominantemente el Estado o la sociedad, o cómo se produce la coordinación entre los diferentes actores que participan en el proceso de producción de

políticas<sup>6</sup>. Este es el camino que nos lleva a la dimensión normativa del análisis, que se desarrolla al menos en dos campos: el de la legitimidad y el de las concepciones de justicia.

La reflexión sobre la legitimidad nos lleva a cuestionar qué sectores de la sociedad son capaces de generar condiciones de legitimidad en el entorno conflictivo de la producción de políticas públicas. Además, la disputa sobre la legitimidad crea un conflicto ético-político que se desarrolla en el ámbito de las "concepciones de justicia en las políticas públicas". Esto nos lleva a la necesidad de responder a qué sería y a cómo implementar una política pública justa en sus términos:

Podemos pensar en términos de lo que hoy es el campo propio de la Política Pública, el campo de las concepciones de justicia en las PP, es decir, cómo puedo concebir una PP que sea justa, que atienda de manera equitativa a los beneficiarios o afectados por la política (Costa, 2014, p. 156).

### **3. Concepciones de justicia social en el análisis de políticas públicas**

Las concepciones de justicia en las políticas públicas se observan más fácilmente en las políticas elaboradas desde una perspectiva (re)distributivista – es el caso de políticas como el Programa Bolsa Família – destinadas a reducir la desigualdad y la pobreza, lo que requiere una acción de Estado dirigida a la distribución de los bienes y recursos en la sociedad. A estas políticas se añaden las formuladas a partir de la noción de derecho al reconocimiento<sup>7</sup>, como las políticas de acción afirmativa.

Como apunta Fleischacker (2006), la idea de que el Estado debe ser el garante de una distribución justa de los recursos destinados a combatir la desigualdad social no se percibió, hasta hace muy poco, como una cuestión de justicia por las personas, que tampoco creían que la justicia debía ocuparse de la demanda de una distribución de los recursos que pueda satisfacer las necesidades de todos. Es en su sentido moderno, como señala el autor, que la justicia distributiva invoca al Estado como garante de esta distribución.

---

<sup>6</sup> Como expreso en mi libro "Saúde como questão de justiça" (2016), la aplicación de las políticas públicas requiere una relación múltiple y compleja entre diferentes entidades, que generalmente involucra al Estado, al ciudadano y a la sociedad civil, y a los actores productores de la política (que incluye a las organizaciones privadas, al tercer sector y eventualmente a las organizaciones internacionales).

<sup>7</sup> Tal como lo formuló Axel Honneth en su libro "Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais" (2003).

El debate normativo sobre la justicia distributiva (especialmente en el ámbito de las teorías de la justicia de matriz rawlsiana) tiende a girar en torno a los recursos que deben garantizarse, su cantidad y el grado de interferencia estatal necesario para ello<sup>8</sup>. En ese debate está implícita la idea de que los ingresos, la riqueza, los bienes y los recursos sociales no deben distribuirse en función de los méritos. Subrayo que esta discusión es coherente con la idea de que ciertos bienes – como la salud y la educación – deben entenderse como derechos universales cuya garantía de acceso indiscriminado es una de las facetas de una sociedad justa<sup>9</sup>.

Estas cuestiones están en la raíz de los dilemas que se enfrentan durante el proceso de elaboración de políticas públicas. Además de las cuestiones materiales y prácticas, también es necesario responder a los conceptos de derecho, ciudadanía y Estado que subyacen al debate sobre qué bienes y recursos deben garantizarse como derechos de los ciudadanos, cuál es el deber del Estado o cómo establecer los límites de su acción ante las demandas planteadas desde esta perspectiva. Pero no sólo en la dimensión de la acción distributiva están presentes las concepciones de justicia. Este punto es importante: ellas orientan la acción del Estado y la acción colectiva, así como las decisiones sobre la política macroeconómica, las decisiones de política internacional, aquellas acerca del sistema judicial o sobre las formas de control de la acción del Estado y los requisitos de rendición de cuentas. Incluso la adopción de criterios de evaluación de las políticas públicas tiene una orientación normativa.

En el caso brasileño, además de la defensa de los derechos humanos fundamentales, se llevó a cabo la lucha por la redemocratización para que el Estado fuera responsable por promover el desarrollo y la igualdad mediante la institucionalización de los derechos sociales y su aplicación a través de políticas públicas (ACCA, 2013). A partir de la Constitución de 1988, es posible reconocer entre los propósitos normativos de las políticas públicas la preocupación por promover la equidad y mejorar las condiciones de vida de la población.

Términos como equidad, participación, desarrollo social, igualdad, inclusión y justicia social han penetrado en nuestro léxico político y académico, y se han convertido

---

<sup>8</sup> Para ese debate sugiero consultar Gargarella (2008); Vita (2007); Fraser y Honneth (2003).

<sup>9</sup> Amartya Sen (2000) es uno de los autores que ha contribuido en gran medida al debate sobre los límites de la perspectiva distributivista de la justicia, pero también para la adopción de criterios sustantivos y normativos derivados del debate sobre las teorías de la justicia como parámetros rectores tanto para el análisis y la evaluación como para la producción e implementación de políticas públicas.



en cuestiones cada vez más presentes en los análisis relacionados con los resultados de la participación social y las políticas públicas en general (TELLES, 1999).

Las expectativas construidas socialmente a partir del proyecto democrático participativo, y las disputas políticas que han surgido en torno a él<sup>10</sup>, han constituido un campo de debate sobre la producción de políticas públicas que está permeado por cuestiones controvertidas sobre su ámbito de acción y los propósitos que expresan las diferentes concepciones de justicia en disputa.

En lo que respecta al análisis de las políticas públicas, se observa que las preocupaciones sobre la justicia social surgen de cuestiones como la importancia de la inclusión social, el desarrollo, la equidad y la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Recientemente, el análisis de las dimensiones políticas de la justicia ha surgido como una cuestión para los estudios que apuntan a la necesidad de informar mejor y tematizar el debate sobre la justicia o de introducir en el análisis las concepciones normativas de la justicia. Ejemplos de este movimiento son los análisis realizados por João Feres (2013; 2014) sobre las políticas afirmativas, por Walquíria Rego y Alessandro Pinzani, sobre el Programa Bolsa Família (2013) y, específicamente, por Lena Lavinas (2014), sobre las políticas sociales destinadas a combatir la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, es necesario todavía avanzar en una discusión que sirva de apoyo y referencia a tales menciones, demostrando la necesidad de acercar el debate conceptual sobre el análisis de las políticas públicas a las reflexiones sobre la justicia en sus diferentes dimensiones<sup>11</sup>, especialmente la dimensión normativa cuyo cuestionamiento se está realizando en un campo diferente y ajeno al análisis de la acción política en general. Esto implica en el fortalecimiento de un abordaje de investigación sustantivo para el análisis de políticas públicas, y en el desarrollo de métodos de investigación que nos permitan comprender el impacto de las ideas y los valores en los resultados de las políticas.

Aunque el debate sobre las diferentes dimensiones de la justicia y su relación con las políticas públicas no es nuevo, el enfoque propuesto aquí no es habitual y es contrahegemónico en el ámbito del campo de políticas públicas brasileño. Una búsqueda en el sitio web de Scielo<sup>12</sup> es indicativa de este fenómeno. En una búsqueda realizada el

---

<sup>10</sup> Me refiero a la noción de disputa entre proyectos políticos elaborada por Evelina Dagnino (2006).

<sup>11</sup> Sobre las diferentes dimensiones de la justicia, véase Avritzer et al. (2013).

<sup>12</sup> Scientific Electronic Library Online - [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_home&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_home&lng=en&nrm=iso)



07/10/2020, se utilizaron como criterios los términos "justicia" y "políticas públicas" aplicados a todos los índices de búsqueda, y se encontraron 25 artículos. Al utilizar los términos "justicia social" y "políticas públicas", se encontraron dos artículos, ambos del área de la salud colectiva, proponiendo un debate sobre justicia y salud basado en la noción de funcionalidades elaborada por Amartya Sen.

#### **4. Las ideas, los valores y el análisis de los problemas que guían la política**

Propongo un análisis de la política pública que, basándose en las concepciones normativas de la justicia, lleva adelante una interpretación de los principios y valores morales que subyacen a la política, cuestionando sus objetivos y su papel en la distribución de los bienes y recursos sociales.

Es posible pensar en la justicia de las políticas públicas a partir de al menos tres perspectivas: una práctica, en el contexto de la aplicación de la ley que garantiza los derechos sociales y los conflictos derivados de la obligación estatal o no generados por ella; una normativa y, al mismo tiempo, práctica, centrada en un análisis procesal con el objetivo de observar la justicia y el cumplimiento de las normas y los procedimientos institucionales, con el fin de analizar los resultados obtenidos; y una esencialmente normativa, en un contexto sustantivo para reflexionar sobre los valores que sustentan y se sustentan en la política<sup>13</sup>.

Los dos primeros abordajes conducen a una perspectiva analítica y metodológica más cercana a las teorías hegemónicas del campo de políticas públicas, ya que se desarrollan en una clave "institucional-procedimentalista", sin necesidad de cuestiones fundamentales que reflexionen sobre el papel que desempeñan los actores a escala individual y sobre las ideas y valores que justifican y legitiman la política.

Pero, el análisis sustantivo basado en criterios de justicia requiere otro alcance analítico.

John Rawls afirma en *Political Liberalism* (2005) que una concepción política de la justicia tiene tres características centrales. La primera se refiere a su contenido, que es moral, lo que significa que se explica por los ideales, principios y normas que articulan los valores políticos. Por lo tanto, es una concepción dirigida a un mundo específico, que

---

<sup>13</sup> Elaboraré mejor esta propuesta analítica en De Mario (2016b).

es el de las instituciones políticas, sociales y económicas. Es decir, para las instituciones que forman parte de la estructura básica de la sociedad.

La segunda característica es que se trata de una concepción que no se define a partir de otras concepciones integrales del bien. Es decir, por tratarse de una concepción política, no se define sobre la base de concepciones morales más amplias dirigidas, por ejemplo, a la comprensión de la amistad, las relaciones familiares o el carácter personal.

La tercera característica es que su contenido se expresa sobre la base de ciertas ideas fundamentales implícitas y compartidas en la cultura política de una sociedad democrática.

Cabe señalar que Rawls se esfuerza por definir las concepciones de la justicia desde una perspectiva estrictamente política. Pero no es necesario entrar en esta controversia, ni seguir el mismo camino, ya que, de manera más exhaustiva, se pretende argumentar que es importante para el análisis y la evaluación de las políticas públicas identificar las concepciones de justicia que compiten en la sociedad y están presentes en la práctica política. Creo que estas concepciones justifican los arreglos institucionales, la producción de políticas públicas y las relaciones sociales de una manera más amplia.

Para los fines de este texto, es importante tener una comprensión normativa central, que se deriva del argumento rawlsiano sobre cómo definir las concepciones de justicia, es decir: que tengan un contenido moral; que se movilicen para la práctica política por parte de diferentes actores y grupos para la defensa y justificación de sus intereses; y, finalmente, que se expresen a partir de ideas implícitas en la cultura política de una sociedad.

En este punto, vuelvo a las dos premisas centrales que guían el análisis de las políticas públicas: la primera se refiere al estudio del "Estado en acción", lo que significa analizar por qué el Estado actúa como lo hace, dadas las condiciones y el contexto. La segunda es que el análisis de las políticas públicas es una perspectiva orientada a los problemas: los problemas que intervienen en su proceso de producción y los problemas que generan su necesidad y su impacto en ellos. Como sostiene Faria (2013), ambas premisas no pueden eludirse desde una perspectiva analítica basada en valores, especialmente las de un espíritu democrático y las que guían la búsqueda de la dignidad humana.

Tales premisas permiten desarrollar una perspectiva analítica guiada por las ideas y valores que impregnan, sostienen y justifican las políticas públicas. Así, la

necesidad de análisis sustantivos que cuestionen los procesos de producción de las políticas y sus resultados se defiende desde la identificación de los valores en disputa en ellos y en el contexto social en el que se inserta la política.

Con eso, se refuerza aquí la necesidad de ir más allá de los análisis actuales, centrados en la aplicación, los procesos de adopción de decisiones, la dinámica interna de las instancias de participación o el papel político de la epistocracia y su influencia en el proceso de elaboración de políticas públicas. Esta necesidad se basa en al menos dos razones: una es el contexto y la otra es normativa.

En cuanto al contexto, dado que no es posible desarrollar todos los puntos resaltados anteriormente en el espacio de este texto, sólo a modo de ejemplo, considero que un enfoque esencialmente epistocrático<sup>14</sup> no es coherente con el proceso histórico de redemocratización del Brasil y su influencia en la producción de políticas públicas.

Las diversas instancias de participación, que se crearon en el interior del Estado durante los años 1990 y 2000, se incluyeron en la producción de actores políticos hasta ahora alejados de los procesos de toma de decisiones políticas y que no sólo pueden ser comprendidos por la perspectiva analítica del experto técnico. Estos nuevos actores también aportaron demandas subjetivas al Estado, vinculadas a las identidades de grupo y a una concepción más amplia de la persona, la ciudadanía y los derechos humanos y sociales<sup>15</sup>. Como resultado de este proceso tenemos políticas públicas híbridas, con diseños que terminan combinando valores y criterios de justicia distintos y a veces incluso antagónicos, lo que conlleva a problemas de implementación y evaluación cuya complejidad sólo puede ser comprendida si se toman en consideración los aspectos normativos<sup>16</sup>.

A esto hay que añadir la influencia que ejerce el debate público que tiene lugar en los espacios ajenos a la producción de políticas públicas, en el que participan actores que no tienen contacto directo con la política. Un ejemplo es el proceso de construcción

---

<sup>14</sup> Como destaco en trabajos anteriores sobre la evaluación participativa de las políticas públicas: sostener un argumento "epistocrático", muy en boga en los contextos neoliberales, implicaría evaluaciones [y análisis] cuyos criterios recaerían esencialmente en las capacidades de los expertos y sus conocimientos técnicos calificados necesarios para la aplicación de la política. (De Mario, Laisner, Granja, 2016)

<sup>15</sup> Observo que las concepciones de persona y ciudadanía son fundamentales en el debate sobre las teorías de la justicia. Rawls sostiene que una concepción particular de la persona es fundamental para su teoría de la justicia como equidad cuyo "punto de partida es la consideración de que los ciudadanos son personas morales, libres e iguales que pueden contribuir y honrar las exigencias de una sociedad cuyo fundamento es la cooperación social en beneficio de todos". (De Mario, 2016, p.66)

<sup>16</sup> Desarrollo esta idea en mi análisis del diseño del Sistema Único de Salud (SUS). Ver De Mario (2016).

y difusión de ideas impulsado por los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales, que desempeñan un papel de formación de opinión sobre la pertinencia y la calidad de las políticas públicas, un proceso importante para su justificación y legitimidad social<sup>17</sup>.

La cuestión normativa es más compleja. Se trata de pensar cómo las ideas y los actores directa e indirectamente involucrados con las instituciones influyen en la producción de políticas públicas, y cómo reconocer sus ideas y el juego de fuerzas que se establece en torno a ellas para poder realizar un análisis sustantivo de las políticas públicas que se ocupe de sus fundamentos, su justificación y su legitimidad.

La justicia social surge como una idea clave, dependiendo del contexto político latinoamericano y brasileño, y porque en Brasil los propósitos centrales de las políticas públicas posteriores a la democratización incorporan la construcción de una sociedad más justa, con el objetivo de promover la igualdad y el desarrollo. Se trata de exigencias que requieren que el Estado actúe necesariamente promoviendo políticas públicas dedicadas a asegurar una distribución más equitativa de los bienes, los ingresos y los recursos sociales.

La producción de políticas públicas y arreglos institucionales en general, para sostenerse en el tiempo, justificarse ante la sociedad y ser percibida como legítima, necesita del apoyo de los ciudadanos y, por lo tanto, de los individuos que no participan directamente en su producción, sino que forman la opinión pública y cuya participación en las democracias contemporáneas es en gran medida a través del voto. En este sentido, las políticas públicas legítimas<sup>18</sup> deben tener alguna correspondencia con las creencias, ideas y valores socialmente compartidos. Entre estos valores, las concepciones de justicia son esenciales.

---

<sup>17</sup> Sobre el papel de la prensa en la construcción de narrativas e imágenes de políticas públicas, ver: Leite; Fonseca y Holanda (2019).

<sup>18</sup> Desarrollo la cuestión de la legitimidad de las políticas públicas con mayor profundidad en otro artículo (De Mario, 2018), donde trato de señalar a partir del argumento de Rothstein (1998) que la reflexión sobre la legitimidad debe considerar, por un lado, las cuestiones de procedimiento relacionadas con la capacidad de ejecución del Estado; y, por otro, tratar tres aspectos de carácter más sustantivo: 1) la tolerancia de los ciudadanos a la intervención del Estado; 2) la receptividad de las decisiones que tienen un impacto directo en el comportamiento de los individuos o grupos; y 3) la medida en que los ciudadanos están dispuestos a colaborar en el logro de los objetivos propuestos por las políticas públicas. Estos tres aspectos se logran mediante un proceso constante de (re)elaboración individual y colectiva de valores y creencias que van desde la concepción del Estado, los derechos y la ciudadanía que sostienen las personas hasta cuestiones más específicas sobre las normas y procedimientos de una política.

Sin embargo, hay que reconocer que los valores subyacentes que guían las acciones de las personas en diferentes contextos no siempre son conscientemente temidos o cuestionados por quienes actúan. Por lo tanto, como señalan Lavinias y Cobo (2014), conocer las preferencias normativas de los ciudadanos nos sirve para diseñar políticas que tengan más probabilidades de contar con su apoyo y, añadimos, más probabilidades de ser consideradas legítimas. En sus palabras:

La comprensión de esa brecha entre las concepciones teóricas de la justicia (y de las políticas públicas que de ella se derivan) y las concepciones intuitivas sería importante, por lo tanto, no sólo como una forma de "diagnóstico de preferencias", sino también posiblemente como una condición previa para cualquier estrategia de reforma progresiva (o de otro tipo) (Cobo & Lavinias, 2014, p. 37).

Las concepciones del bien y la justicia social y las percepciones de unos y otros y del papel del Estado no son necesariamente racionalizadas por las personas. Eso hace que la tarea de análisis sea mucho más compleja de lo que podemos suponer al adoptar una perspectiva mayormente racional.

## **5. Consideraciones finales**

La adopción de la sociología política como perspectiva analítica y la incorporación de cuestiones de justicia normativa en nuestros análisis nos permite cuestionar y reflexionar sobre el impacto que las políticas públicas tienen realmente en la vida de las personas y los efectos que tienen en términos de justicia social. Para estos últimos, el conocimiento de la cultura política y los valores subyacentes sostenidos por la sociedad e incorporados por las instituciones desempeñan un papel fundamental.

Ampliar nuestros lentes analíticos también permite rescatar una perspectiva histórica del proceso de producción de políticas públicas que abarca el impacto de las estructuras y actores sociales desde la construcción de la agenda hasta la evaluación continua de los resultados. La trazabilidad de este movimiento es fundamental para que se pueda pensar en la legitimidad y en el mantenimiento de las políticas públicas a lo largo del tiempo, así como en su transformación y adaptación a los conflictos y demandas que inciden directamente en las instituciones. Es decir, en la realización y el rehacer diario de los procesos y procedimientos, en los actores directamente implicados en ellos, y en los principios, valores y objetivos que los justifican públicamente de forma general y mutuamente válida.

Este enfoque es particularmente necesario en los contextos neoliberales marcados por el ascenso de los grupos (neo)conservadores a los gobiernos, como Brasil, Estados Unidos y diferentes países europeos. Necesario porque, como he tratado de demostrar, la comprensión de las políticas públicas – en sentido amplio – y sus impactos en la calidad de vida de la población requieren una reflexión sobre los significados de la política y su legitimidad. Es decir, las concepciones del mundo, de la ciudadanía y de la justicia social que están presentes en sus objetivos y que los justifican públicamente.

Además, no podemos olvidar que el "estado mínimo" neoliberal de estos gobiernos sigue aplicando políticas en materia de seguridad, economía, asistencia social y definiendo las directrices para áreas sociales sensibles como el trabajo, la educación o la salud. Son gobiernos que trabajan incansablemente para construir argumentos públicos que justifiquen una agenda política que rompa con los valores fundacionales de las políticas públicas que hoy son objeto de desconstrucción (como es el caso de Brasil). Eso porque la intención es la refundación de las sociedades, acción que requiere la destrucción de las instituciones heredadas, pero también de los valores fundacionales de la democracia y los derechos humanos hasta entonces hegemónicos (aunque sólo discursivamente).

## **Referências**

Acca, T. S. (2013) *Teoria brasileira dos direitos sociais*. São Paulo: Saraiva.

Avritzer, L. et al. (2013) *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Campos, L. A., & Feres Jr., J. (2014, fev.) Ação afirmativa, comunitarismo e multiculturalismo: relações necessárias ou contingentes? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29(84), 103-118

Cobo, B., & Lavinas, L. (2014) *Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social*. Rio de Janeiro: Folio Digital e Centro Celso Furtado.

Costa, V. (2015, jul./dez.) Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa. *Idéias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP*, Campinas, 6(2), 135-166.

Dagnino, E. (org.) (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp.

De Mario, C. (2016) *Saúde como questão de justiça*. Jundiaí: Paco Editorial.

\_\_\_\_\_. (2016b) Concepções de Justiça e a Análise de Políticas Públicas. *Administração pública e gestão social*, 1, 5-14.

\_\_\_\_\_. (2018) Avaliação endógena e a legitimidade das políticas públicas: a experiência da Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP). *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, 6, 43-63.

De Mario, C. G., Laisner, R., & Granja, R. H. (2016) Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política. *O social em questão*, XIX, 39-64.

Farah, M. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". *Revista de Administração Pública*, 50(6), 959-979.

Faria, C. (2013) A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas. In E. Marques, & C. Faria (org.). *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; RJ: Fiocruz.

Fleischacker, S. (2006) *Uma breve história da justiça distributiva*. São Paulo: Martins Fontes.

Fraser, N., & Honneth, A. (2003) *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso.

Gargarella, R. (2008) *As teorias da justiça depois de Rawls. Um breve manual de filosofia política*. São Paulo: WMF Martins Fontes.

Honneth, A. (2003) Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo, Ed. 34.

Leite, C., Fonseca, F., & Holanda, B. (2019, set.) Imagens e narrativas do Bolsa Família: análise da retórica da grande imprensa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 53(5), 879-898.

Rawls, J. (2008) *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes.

\_\_\_\_\_. (2005) *Political Liberalism*. Expanded Ed. New York: Columbia University Press.

Rego, W., & Pinzani, A. (2013) *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp.

Sen, A. (2000) *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Telles, V. S. (1999) *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG.

Vita, Á. de. (2017, dez.) Teoria política normativa e justiça rawlsiana. *Lua Nova*, São Paulo, (102), 93-135.