



Neutralidad política

Mariano C. Melero de la Torre
Universidad Carlos III de Madrid
mcla@polsoc.uc3m.es

Resumen

La voz “neutralidad política” constituye una parte esencial de la cultura de la legalidad en una sociedad democrática. En este trabajo se pretende exponer, en primer lugar, el contenido normativo de dicha voz, distinguiendo la neutralidad procedimental de la (impracticable) neutralidad en los resultados de la acción política. En segundo lugar, se da una breve idea de su origen histórico, puesto que se trata de una noción que acompaña a la filosofía política moderna desde su nacimiento en el siglo XVI. Por último, se discute la relevancia de la neutralidad política dentro del panorama contemporáneo de la filosofía política, donde cabe destacar especialmente las objeciones comunitaristas y republicanas. En este contexto, se pretende resumir este complejo debate diferenciando tres líneas de defensa de la neutralidad –el modelo del *modus vivendi*, el del consenso político y el de la integridad ética-, ofreciendo una breve evaluación de los límites de cada una de ellas.

184

Palabras clave

Liberalismo, neutralidad procedimental, tolerancia, *modus vivendi*, consenso político, integridad ética.

Political neutrality

Abstract

The notion “political neutrality” is an essential part of the culture of lawfulness in a democratic society. This paper aims to show, firstly, its normative content, distinguishing between neutral justification and (impossible) neutrality in the results of political action. Secondly, it gives an idea of the historic origin of this notion, as it has accompanied modern political philosophy since its outset in XVI century. Finally, the aim is to discuss the relevance of political neutrality in contemporary political philosophy, where communitarian and republican objections have had special importance. In this context, the paper differentiates three ways of defense of political neutrality –the *modus vivendi* model, the political consensus model and the ethic integrity model-, giving a short criticism of each of them.

Keywords

Liberalism, procedural neutrality, tolerance, *modus vivendi*, political consensus, ethic integrity.

En una democracia liberal, la neutralidad del Estado es uno de los valores fundamentales del orden jurídico-político. El Estado neutral (y, en general, la neutralidad de las principales instituciones sociales en su conjunto) trata de asegurar la asignación no arbitraria de los derechos y deberes básicos de la igual ciudadanía, así como la distribución equitativa de las ventajas de la cooperación social. Para ello, la sociedad política se dota de unos principios de justicia que especifican, mediante un mecanismo jurídico-constitucional de gobierno, una determinada concepción del trato no arbitrario y de la cooperación equitativa. A pesar del profundo desacuerdo que cabe esperar en torno al contenido sustantivo de tales principios, los defensores de la neutralidad liberal (entre quienes destacan John Rawls y Ronald Dworkin) afirman que los ciudadanos de un régimen constitucional comparten una determinada autoconcepción común: se ven a sí mismos, y se reconocen entre sí, como personas libres e iguales. La igual ciudadanía es una concepción neutral de la persona que incluye únicamente las propiedades que son relevantes para la justificación pública. Según esta concepción, los rasgos relevantes son ciertas potencialidades básicas (a veces llamadas “poderes morales”) —como, por ejemplo, la capacidad para gobernar la propia conducta y revisar las aspiraciones propias—, y en ningún caso la forma determinada en que tales potencialidades se realizan. La finalidad última de la acción política ha de ser, pues, según los principios de la justicia neutral, garantizar a todos los miembros de la comunidad política las condiciones favorables para la realización efectiva de sus potencialidades básicas.

La neutralidad política tiene que ver, primordialmente, con la justificación de aquellas decisiones colectivas que cuentan con el respaldo coactivo del Estado, y que afectan a los derechos y deberes básicos, así como a las oportunidades y recursos socioeconómicos de los individuos. De acuerdo con el principio de neutralidad, estas decisiones deben justificarse sin invocar la intrínseca superioridad de un determinado ideal de los seres humanos. No se trata, por tanto, de un principio que imponga la neutralidad en los resultados de las decisiones políticas - como si fuera posible la nula interferencia de las instituciones políticas en el libre desarrollo de la vida social¹. La neutralidad política es un principio antiperfeccionista que pretende delimitar el tipo de razones a las que puede apelar legítimamente la comunidad política para imponer sus dictámenes. En palabras de Raz, la neutralidad exige la “exclusión de ideales” en la justificación política², es decir, prohíbe que la acción política se sustente en una jerarquización de las diferentes concepciones de la vida buena. La sociedad política debe orientarse al establecimiento de un marco neutral en el que los individuos puedan formar y perseguir libremente sus proyectos y ambiciones. Lo cual no significa eliminar toda posible intervención del Estado en el mantenimiento de un adecuado número de opciones y prácticas culturales disponibles. Es evidente que los individuos dependen de la estructura cultural de su sociedad para poder conducir formas de vida valiosas, y que el Estado es responsable, en parte, de mantener una cultura floreciente. Lo que rechaza la exclusión de ideales es que se considere una cuestión política la evaluación de tales

¹ Este tipo de neutralidad sería, en todo caso, el correspondiente al liberalismo económico durante el siglo XIX (véase Barry, 1965: 74). No obstante, como señala Charles Larmore, los teóricos liberales de aquella época defendían la no intervención estatal en el mercado a partir de una razón neutral, la eficiencia económica, y no porque consideraran los intereses de los ricos como intrínsecamente superiores a los intereses de los pobres. Por la misma razón, una vez que se reconoce que el libre mercado no es eficiente por sí mismo, el Estado puede intervenir legítimamente en la actividad económica sin perder su carácter neutral. Véase Larmore (1987: 45-46).

² Véase el capítulo 5 en Raz (1986), asimismo el capítulo 3 en Larmore (1987).



prácticas y la selección de las que merecen formar parte del acervo cultural de la sociedad³.

Desde una perspectiva histórica, la neutralidad política surge como consecuencia del desarrollo y ampliación de la tolerancia religiosa que se elaboró durante los siglos XVI y XVII. Esta noción apareció a partir de consideraciones de tipo meramente político, como resultado de la quiebra del orden cristiano medieval que supuso la Reforma. El partido de *les Politiques* defendió la tolerancia como un expediente para recomponer la armonía ciudadana que habían roto las disputas religiosas. En este sentido, tolerar la disidencia religiosa implicaba separar los criterios del grupo religioso dominante de los criterios políticos comunes. A partir del siglo XVII, sin embargo, la tolerancia religiosa comenzó a considerarse como un principio de moralidad política —el principio de la igual libertad de conciencia—. En esta nueva acepción, que es la que ha llegado a ser predominante en las actuales democracias liberales, la tolerancia religiosa es un derecho básico individual a la libertad de culto. Paralelamente, los liberales clásicos iniciaron una nueva dirección en la forma de justificar la libertad religiosa que se apartaba de las meras consideraciones de tipo político. El hombre poseía un “derecho innato” para la libre profesión y expresión de sus creencias debido a que su “naturaleza racional” lo convertía en la autoridad suprema en el cuidado de su propia salvación. De este modo, la libertad religiosa acabó transformándose en el derecho a la libertad de conciencia. Durante el siglo XVIII, los ilustrados no hicieron sino profundizar en ese proyecto de fundamentación racional. El “proyecto ilustrado” consistió en definir una doctrina secular filosófica fundada en la razón, que resultase apropiada para orientar la vida privada y social de los hombres en un mundo en el que se supone que la autoridad religiosa y la fe cristianas habrían dejado de ser dominantes.

Este proceso de secularización alcanzó su máximo apogeo con el positivismo del siglo XIX. Según las interpretaciones de la historia de la humanidad que realizaron por entonces autores como Vico o Comte, habría una ley general, la “ley de los tres estadios”, según la cual la evolución de las culturas responde a una tendencia general en la que de un inicial estadio teológico se pasa a un posterior momento metafísico y de éste a un estadio científico final. De ese modo, se pensó que lo que había comenzado siendo la neutralización de los credos religiosos pasaría a convertirse, de manera inexorable, en una serie de neutralizaciones progresivas de todas las esferas de la cultura. La neutralidad del Estado liberal parecía encajar perfectamente dentro del marco de la tendencia general hacia la neutralidad cultural, que parecía característica de una sociedad moderna dominada por la ciencia y la técnica. Sin embargo, hoy sabemos que a pesar del incuestionable predominio de la razón científica y secular en todos los ámbitos de la cultura, las doctrinas religiosas y morales comprensivas no han perdido su capacidad para dar identidad y sentido a muchos individuos dentro de las democracias liberales modernas. Es más, la expansión actual del sistema democrático en todas las regiones del mundo, y la consiguiente implantación de los derechos humanos como un principio universal de legitimación política, están multiplicando las ocasiones en que los principios básicos del constitucionalismo liberal se enfrentan a tradiciones culturales fuertemente marcadas por doctrinas comprensivas.

La existencia de doctrinas existenciales o comprensivas en la sociedad liberal origina un problema crucial acerca del tipo de relaciones que deben mediar entre la justicia política y las concepciones individuales del bien. Este problema es el

³ Para una explicación más detallada de estas dos formas de neutralidad política, véase Melero (2010: 22-27).

que han puesto de relieve, desde el siglo XIX, los autores románticos y comunitaristas al reivindicar los valores de la pertenencia y la costumbre frente a la autonomía y la individualidad del liberalismo político⁴. Según estos autores, la neutralidad política no es capaz de hacer honor a aquellas formas de vida cuyo valor radica, no en su elección como opciones valiosas, sino en ser parte constitutiva de nosotros mismos y de nuestra capacidad de valorar. De ahí que la justicia neutral sea, según esta perspectiva, un fraude, pues parte de un ideal de la vida buena individualista, que excluye o margina por principio cualquier forma de vida vinculada a los fines constitutivos de una comunidad en marcha.

Además, el problema de la articulación de los dos polos de la ética pública (la justicia neutral y el bien individual, lo público y lo privado) también ha sido motivo de preocupación para los autores democrático-republicanos, quienes ven en la neutralidad liberal un obstáculo para la realización de una genuina igualdad de trato. Para estos autores, la neutralidad liberal excluye cualquier tipo de intervención pública en el carácter moral de las personas, razón por la cual un Estado liberal no puede promover legítimamente aquellas “virtudes políticas” –de solidaridad y espíritu público– que resultan imprescindibles para alcanzar sus aspiraciones de justicia y bienestar social. Sin una adecuada cultura política, dicen los republicanos, la democracia liberal no puede realizarse adecuadamente⁵. Sin embargo, los defensores de la neutralidad liberal que reconocen esta “lección republicana”, no por ello creen que se deba comprometer al Estado con un determinado ideal del ser humano. La neutralidad liberal es un principio que opera en la justificación (o en los propósitos) de la acción colectiva, de modo que no es incompatible con una política de educación cívica, siempre que el fin de tal intervención no sea la promoción de un determinado ideal de vida buena, sino la realización efectiva de los principios de justicia⁶.

En lo que queda, veremos tres modelos de neutralidad política –que denominaremos *modus vivendi*, consenso político e integración ética–, tomando como criterio de distinción precisamente el tipo de relación que cada uno de ellos establece entre los dos polos de la ética pública (la justicia neutral y el bien individual)⁷.

En primer lugar, *el modelo del modus vivendi* afirma que no es necesario ningún tipo de congruencia entre la justicia política y las concepciones del bien de los ciudadanos. Según esta concepción, la unión social basada en la neutralidad política es una mera acomodación práctica que no permite ni necesita un consenso de mayor fuste. Las perspectivas y valores últimos son inconmensurables y no pueden combinarse en un único esquema racional de bienes. En un régimen político fundado en las libertades básicas individuales sólo podemos aspirar a una unión social basada en la mera aquiescencia de los valores políticos por parte de los ciudadanos. El objetivo último del orden político liberal ha de ser garantizar la

⁴ Me refiero a los autores románticos alemanes (Herder y Hegel), los contrarrevolucionarios franceses (de Maistre y Bonald), los románticos ingleses (Wordsworth y Scott). En la actualidad, cabe destacar a Alasdair MacIntyre (1981) y Michael Sandel (1982, 2005).

⁵ Esta crítica republicana al liberalismo es compartida actualmente por un gran número de autores. Para un desarrollo pormenorizado de la alternativa que supone una “democracia republicana” respecto a la “democracia liberal”, véase Ovejero (2008).

⁶ Véase Kymlicka (2001: 333) y Camps (1996: 26). En este sentido, es muy clarificadora la distinción que hace Rawls entre el “republicanismo clásico” y el “humanismo cívico”. El primero defiende ciertas virtudes políticas para prevenir la degeneración de la democracia liberal y, por tanto, es perfectamente consistente con la neutralidad liberal. El segundo, en cambio, defiende dichas virtudes como “el lugar privilegiado de la vida buena”, lo cual sí supone comprometer al Estado con un determinada doctrina sustantiva sobre el bien (Rawls, 1993, 205-206).

⁷ Para un desarrollo más extenso de estos modelos, véase Melero (2006).



pacífica convivencia del pluralismo agónico de la sociedad. Los autores que defienden este modelo suelen invocar el pluralismo moral que es característico de un mundo “desencantado” —un mundo en el que ya no podemos confiar en la existencia de Dios, o en las concepciones teológicas de la naturaleza humana para justificar nuestras creencias morales e instituciones políticas—. Para ser exactos, estos autores consideran el pluralismo como una doctrina sobre la naturaleza del bien. John Gray, por ejemplo, afirma que siempre existieron múltiples formas de florecimiento humano, pero que ahora, en el mundo moderno, ya no es posible suponer un único horizonte incuestionable desde el que establecer una jerarquía entre ellas⁸. Todos los esfuerzos de la teoría ética y política europea por exorcizar el conflicto de valores mediante algún tipo de armonía ideal, han terminado en fracaso —incluyendo el sueño ilustrado de alcanzar la confluencia en los mismos valores de todas las sociedades modernas mediante el predominio de la ciencia y la tecnología⁹.

En segundo lugar, *el modelo del consenso político* parte de la misma premisa que el anterior —nuestras democracias contienen un pluralismo irreductible de doctrinas morales y religiosas—, pero rechaza que podamos deducir de ahí la imposibilidad de alcanzar un consenso sustantivo sobre cuestiones de justicia política. El caso más representativo de este modelo es el consenso por superposición (*overlapping consensus*) que defiende John Rawls en su *Political Liberalism*. Para Rawls, es inevitable que las sociedades liberales contengan diversas doctrinas religiosas, filosóficas y morales incompatibles, pero razonables. Esto no es una simple circunstancia histórica que pueda algún día desaparecer, sino el resultado normal de la razón humana bajo las instituciones de un régimen democrático constitucional. Sin embargo, según Rawls, en una democracia liberal existe un terreno común que define los rasgos esenciales de la cooperación social entre libres e iguales. Ese terreno común es político, no metafísico. No supone una explicación secular del mundo y del hombre. Pero, por ello mismo, no da respuesta a la cuestión de cuál es la fuente de motivación de la concepción política liberal (basada en la libertad igual de todas las personas como sujetos morales). No da ninguna razón a los “ciudadanos de fe” (comprometidos con una determinada doctrina religiosa) para ir más allá de una mera aquiescencia al régimen de libertades básicas iguales. El hecho del pluralismo razonable exige, según Rawls, que la concepción de la justicia sea independiente de cualquier doctrina comprensiva, religiosa o secular, pues una concepción política que presuponga una doctrina de este tipo no podría lograr la aceptación de aquellos ciudadanos que defienden razonablemente puntos de vista alternativos sobre el bien humano. Con objeto de lograr el deseado consenso, el liberalismo meramente “político” presenta sus principios como independientes o neutrales (*freestanding*), es decir, desde una perspectiva “política” que no se identifica con ninguna doctrina comprensiva particular. Esta presentación surge a partir de la naturaleza misma de la relación política. El ejercicio del poder político implica el uso de la coerción públicamente organizada, lo cual hace que la política sea un “dominio especial”, distinto de las asociaciones voluntarias —unidas por fines compartidos—, y de los grupos familiares y personales —unidos por vínculos de carácter afectivo—. Así, dada la especial naturaleza de la asociación política, el liberalismo se presenta como una

⁸ Gray (1989, 2000).

⁹ Además de Gray, cabría mencionar como defensores de este modelo a William Glaston (1991, 2005), Chandran Kukathas (2003) y, al menos en su *Derecho de Gentes*, a John Rawls (1999).

concepción diseñada únicamente para la estructura institucional de la sociedad, que formula sus valores de manera independiente de los valores no políticos¹⁰.

Por último, *el modelo de la integridad ética* se caracteriza por buscar la congruencia entre la neutralidad política y las concepciones del bien. El defensor más destacado de esta “estrategia de la continuidad” es Ronald Dworkin. Según este modelo, la viabilidad de una democracia constitucional estable depende de que todas las doctrinas que conviven bajo su gobierno acepten y valoren como fines en sí mismos sus principios políticos básicos. A decir verdad, el modelo del consenso por superposición requiere algo similar, pero deja a cada ciudadano la tarea de encontrar por su cuenta (según su doctrina comprensiva moral o religiosa) las razones para aceptar la justicia neutral. La integración ética, por el contrario, trata de dar una respuesta general a la cuestión de cuál es la fuente de motivación de la neutralidad política. Para ello, afirma la existencia de una congruencia objetiva entre la justicia política y el bien individual: los principios de la justicia neutral limitan las formas en que una persona puede ser usada para el beneficio de otras, o para el beneficio de la sociedad en general. La realización de dichos principios en las instituciones sociales y políticas supone garantizar a todos los ciudadanos no sólo los derechos legales, sino también los recursos materiales que les permiten formar y perseguir sus proyectos más importantes, libres de las pretensiones de los demás. En este sentido, aquellos individuos que no ajustan el contenido y la persecución de sus concepciones del bien a los reclamos de la justicia, actúan en contra de lo que hace posible su propia libertad de elección (junto con la de sus asociados), y, por tanto, no pueden ser considerados como genuinos electores de “sus” concepciones del bien. Sin justicia, no hay lugar para la autoridad de la reflexión individual en la formación de la personalidad moral. O, dicho de otro modo, fuera de un orden social justo, el bien de los individuos depende únicamente de las circunstancias arbitrarias en que les ha tocado nacer y vivir¹¹.

De los tres modelos, creo que el último es el que brinda una mejor justificación de la neutralidad política dentro de la cultura de la legalidad de una democracia liberal. La visión del orden político como un *modus vivendi* no sirve para justificar la superioridad de la neutralidad liberal frente a cualquier otro recurso que consiga la pacífica convivencia de diferentes doctrinas comprensivas. Si una minoría intolerante se viese capaz de imponer su concepción del bien sin usar para ello ni la coerción ni la violencia, los autores de esta corriente no tendrían nada que objetar al respecto. Es precisamente la falta de estabilidad de un *modus vivendi*, lo que empuja a algunos defensores de la estrategia de la discontinuidad a buscar un consenso de mayor calado. Sin embargo, a mi modo de ver, la búsqueda de un consenso meramente “político” no sirve para fundamentar sólidamente un régimen constitucional. Al rechazar la fundamentación comprensiva de los valores liberales, los filósofos “políticos” se limitan a decir que son los únicos valores razonables de acuerdo con nuestra cultura y nuestra historia. Si una minoría intolerante replicara que tales valores no pueden aceptarse razonablemente desde su punto de vista, el filósofo “político” estaría ante un dilema: o bien defiende dichos valores apelando a nociones morales comprensivas, necesariamente controvertidas, o bien acepta la existencia de un desacuerdo razonable sobre los valores liberales, tratando entonces de reconstruir el consenso de modo que sólo contenga aquello que pueda ser aceptado por todos. En definitiva, la estrategia de la discontinuidad no permite ir más allá de un *modus vivendi*. Los proponentes de un liberalismo comprensivo, por su parte, también tratan de defender los valores

¹⁰ Rawls (1993: 12, 137). Otros defensores de esta versión del liberalismo, aunque con distintos desarrollos teóricos, son Charles Larmore (1987, 1996) y Bruce Ackerman (1980, 2005).

¹¹ Dworkin, 2000, 2011.



políticos liberales mediante unas creencias ampliamente compartidas en las sociedades democráticas occidentales; sin embargo, admiten que su teoría representa una posición filosófica que ellos creen correcta a pesar de su carácter controvertido. Frente a la estrategia de la discontinuidad, buscan la coherencia entre sus convicciones políticas y sus creencias acerca de la vida buena. Defienden la idea liberal de sujeto, y se oponen a aquellos ideales comprensivos que sofocan la reflexión crítica individual. Sin embargo, no creen que esta falta de neutralidad en la justificación de la justicia liberal implique una renuncia al principio de neutralidad política. Sencillamente, el principio que prohíbe justificar la acción política apelando a un determinado ideal de vida buena, no tiene, ni debe tener, una justificación éticamente neutral.

Bibliografía

- ACKERMAN, B. (1980), *Social Justice in the Liberal State*, Yale University Press, New Haven.
- ACKERMAN, B. (1993), *La justicia social en el Estado liberal*, Trad. Carlos Rosenkrantz, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ACKERMAN, B. (2005), *The Failure of the Founding Fathers*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- BARRY, B. (1990), *Political Argument, A reissue with a new introduction*, Harvester Wheatsheaf, London/New York.
- CAMPS, V. (1996), *Virtudes públicas*, Espasa Calpe, Madrid.
- DWORKIN, R. (2000), *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge.
- DWORKIN, R. (2003), *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, Trad. Fernando Aguiar y María J. Bertomeu, Paidós, Barcelona.
- DWORKIN, R. (2011), *Justice for Hedgehogs*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- GALSTON, W. (1991), *Liberal Purposes. Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GALSTON, W. (2005), *The Practice of Liberal Pluralism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GRAY, J. (1989), "Contractarian method, private property and the market economy", en *Liberalisms: Essays in Political Philosophy*, Routledge, Londres, pp. 161-198.
- GRAY, J. (2000), *Two Faces of Liberalism*, Polity Press, Cambridge.
- KUKATHAS, C. (2003), *The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- LARMORE, C. (1987), *Patterns of Moral Complexity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LARMORE, C. (1996), *The Morals of Modernity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MACINTYRE, A. (1981), *After Virtue*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- MACINTYRE, A. (1987), *Tras la virtud*, Trad. Daniel Iglesias Grèzes, Crítica, Barcelona.
- MELERO, M.C. (2006), "Neutralidad política y neutralización de la cultura. ¿Un Estado laico requiere una sociedad secularizada?", en REYES, R. y QUINTANA, M.A. (coords.), *Secularización y Estados Laicos*, Dirección General de Asuntos Religiosos, Ministerio de Justicia, Madrid, pp. 46-97.
- MELERO, M.C. (2010), "Introducción: El proyecto liberal de la neutralidad política", *Rawls y la sociedad liberal*, Plaza y Valdés, Madrid, pp. 19-62.
- OVEJERO, F. (2008), *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo y republicanismo*, Katz, Buenos Aires.
- RAWLS, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.

- RAWLS, J. (1978), *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- RAWLS, J. (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, Nueva York.
- RAWLS, J. (1996), *Liberalismo político*, Trad. Antoni Domènech, Crítica, Barcelona.
- RAWLS, J. (1999), *The Law of Peoples with "The Idea of Public Reason Revisited"*, Harvard University Press, Cambridge.
- RAWLS, J. (2001), *El derecho de gentes y "Una revisión de la idea de razón pública"*, Paidós, Barcelona.
- RAZ, J. (1986), *The Morality of Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- SANDEL, M. (1982), *Liberalism and the Limits of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- SANDEL, M. (2000), *El liberalismo y los límites de la justicia*, Gedisa, Barcelona.
- SANDEL, M. (2005), *Public Philosophy: Essays on Morality in Politics*, Harvard University Press, Cambridge.
- SANDEL, M. (2008), *Filosofía pública: Ensayos sobre moral en política*, Mosquera, Marbot, Barcelona.

