

LA JUSTIFICACIÓN EPISTÉMICA DE LA DELEGACIÓN POLÍTICA UNA NOTA CRÍTICA

Iñigo González Ricoy
Universitat de Barcelona

Resumen

El objetivo de esta nota es analizar críticamente la justificación epistémica de la delegación política. Según este argumento, dada la ignorancia política de los ciudadanos, es deseable que éstos deleguen la toma de decisiones en manos de un conjunto de políticos profesionales elegidos y revocables en elecciones regulares. La tesis que se defiende es que dicho argumento conduce a un dilema que permite rechazar la justificación epistémica de la delegación política. Es éste: si la ignorancia política de los ciudadanos les impide participar en la toma directa de decisiones, entonces también les impedirá controlar eficazmente a los políticos en el poder; y si, por el contrario, los ciudadanos *sí* disponen de conocimientos políticos suficientes como para controlar a los políticos de manera eficaz, entonces no hay razón para que deban ser excluidos de la toma directa de decisiones.
Palabras clave: Delegación política, ignorancia política, democracia, referéndum, Tratado de Lisboa.

Abstract

The aim of this short paper is to critically analyze the epistemic argument for political delegation. According to this argument, due to their political ignorance, citizens are to delegate direct political decision-making to their representatives, who are kept accountable through regular election. The paper defends that a dilemma follows from the epistemic argument. In a nutshell: if citizens lack the political knowledge needed to make direct political decisions, then they will also lack the knowledge needed to effectively control their representatives. And, on the contrary, if citizens have the knowledge needed to effectively control their representatives, then there is no reason to exclude them from the process of direct political decision-making.
Keywords: Political delegation, political ignorance, democracy, referendum, Lisbon Treaty.

Recibido: 16/06/09. Aceptado: 10/02/10.

1. Exposición

En esta nota se analiza y se critica el argumento epistémico frecuentemente empleado para justificar la delegación política en una democracia. Según este argumento, dada la ignorancia política atribuida a los ciudadanos, es deseable que éstos deleguen la toma de decisiones en manos de un conjunto de representantes seleccionados en elecciones periódicas y con plena discrecionalidad en sus decisiones.¹ Dicha delegación es deseable, además, incluso en aquellos casos en los que existen mecanismos viables y relativamente poco costosos de participación directa. Poco antes de la celebración del referéndum irlandés sobre la ratificación del Tratado de Lisboa en 2008, el escritor John Banville expresó este argumento con suma claridad:

«Más que euroescépticos, somos euroignorantes. La mayoría de las personas no tiene ni idea de Lisboa y de muchas otras cosas. En cierto sentido creo que es absurdo preguntar a los ciudadanos sobre semejantes cuestiones. ¡Que decidan los Gobiernos, para eso están! Luego ya los pueblos decidirán si éstos se quedan o se van a casa».²

Las declaraciones de Banville expresan de manera clara el argumento epistémico empleado con frecuencia para justificar la delegación política, argumento que puede dividirse en los siguientes pasos:

- (1) Los ciudadanos de a pie son políticamente ignorantes —al menos, en relación al Tratado de Lisboa—.

¹ Según Schumpeter, por ejemplo, «los electores no fiscalizan normalmente a sus *leaders* políticos de ninguna manera, a no ser negándose a reelegirlos», *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984 [1942], p. 347. Compárese, en el extremo opuesto, con la definición de los representantes como meros delegados de Marx o Rousseau. En su descripción de la Comuna de París Marx afirmaba, por ejemplo, que «todos los delegados serían revocables y se hallarían obligados por el mandato imperativo (instrucciones) de sus electores», *La guerra civil en Francia*, en *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1966 [1871], p. 508. En un sentido similar, para Rousseau «los diputados (...) son sólo los comisarios [del pueblo]; no pueden acordar nada definitivamente», *El contrato social*, trad. M. J. Villaverde, Madrid, Istmo, 2004 [1762], p. 162. En su trabajo clásico sobre la representación, Hannah Pitkin se refiere al representante en la «teoría del mandato» como «un “mero” agente, un servidor, un delegado, un sustituto subordinado a quienes le enviaron (...) enviado para perseguir la voluntad de sus constituyentes y no la suya propia», *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, p. 146.

² *El País*, 12 de junio de 2008, p. 4.

- (2) Los miembros del gobierno disponen de un conocimiento político adecuado —al menos, en relación al Tratado de Lisboa—.
- (3) Resulta deseable que las decisiones políticas sean tomadas por aquellos que disponen del conocimiento necesario para ello, luego:
- (4) Resulta deseable que las decisiones políticas —al menos, en relación al Tratado de Lisboa— sean tomadas por los miembros del gobierno y no por los ciudadanos de a pie.

Cabe preguntarse, desde luego, qué tiene de democrático un argumento que concluye que los ciudadanos deben renunciar a tomar parte en las decisiones políticas.

Los argumentos a favor del «gobierno de los mejores» a lo largo de la historia no son precisamente escasos. Pero no es hasta finales del siglo XVIII y, definitivamente, a partir de la segunda posguerra mundial cuando dichos argumentos comienzan a ser considerados compatibles con los principios democráticos por primera vez.³ En pleno debate sobre la restauración del sufragio censitario en la Francia de 1795, el termidoriano Boissy d'Anglas defendía, por ejemplo, que debían gobernar «los mejores; y los mejores son los más instruidos».⁴ Pero ni d'Anglas ni ningún otro defensor anterior del «gobierno de los mejores» había sostenido que un gobierno de este tipo pudiera ser considerado democrático. Incluso los federalistas americanos y los girondinos franceses negaron explícitamente que los sistemas representativos que ayudaron a crear fuesen democráticos. Como ha señalado Manin, «para Siéyès, al igual que para Madison, el gobierno representativo no es un tipo de democracia; es una forma esencialmente diferente y, además, preferible».⁵

Sólo el desplazamiento semántico del término «democracia» entre el final del siglo XVIII y la primera mitad del XX permitió vincular representación política y democracia de manera consistente por primera vez. Lo cual permite explicar no sólo que sistemas representativos que fueron considerados no democráticos por sus fundadores hoy sean considerados democráticos con naturalidad, sino también que el término «democracia» en su sentido clásico fuera tan denostado por las élites políticas, económicas e intelectuales y el actual, en cambio, goce de gran aceptación.

³ El manual de entrenamiento oficial del Ejército norteamericano entre 1928 y 1932 aún definía la democracia como «gobierno de las masas. Autoridad derivada de las asambleas masivas o cualquier otra forma de expresión directa», *U.S. Army Official Training Manual No. 2000-25*.

⁴ Cit. A. Domènech, *El eclipse de la fraternidad*, Barcelona, Crítica, 2004, p. 92.

⁵ B. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge (Ma.), Cambridge U. P., 1997, p. 3.

Ahora bien, incluso en el sentido actual y relativamente poco exigente de democracia como responsabilidad de la clase política hacia «las preferencias de sus ciudadanos, considerados como políticamente iguales», en la célebre definición del primer Dahl,⁶ la justificación epistémica de la delegación política se expone a una objeción democrática que afirma que:

- (5) Dada la delegación política y la relación informativamente asimétrica entre los ciudadanos y sus representantes, estos últimos emplearán el poder político en su propio interés, desatendiendo los intereses de los ciudadanos de a pie.

Ahora bien, el cambio semántico que permitió asociar consistentemente delegación política y democracia no podría entenderse —entre otras muchas transformaciones políticas, económicas y sociales ocurridas entre, digamos, 1787 y 1945— sin la creciente ampliación del sufragio a las clases populares y a las mujeres durante dicho periodo.⁷ De ahí que la objeción democrática pueda ser replicada, como hace Banville, afirmando que, a pesar de que los ciudadanos delegan el ejercicio del poder, es el pueblo quien en última instancia decide si los gobiernos «se quedan o se van a casa», de modo que:

- (6) Los ciudadanos *controlan* a los miembros del gobierno mediante su voto, renovándolos en el caso de que atiendan sus intereses —los de los ciudadanos— y revocándolos en caso contrario.

En consecuencia, los miembros del gobierno se ven obligados a atender los intereses de los ciudadanos, quienes son considerados —en la medida en que el sufragio es universal y el voto no plural, como ocurre en el caso del referéndum irlandés— como «políticamente iguales».

2. Crítica

De acuerdo con el argumento anterior, la delegación política —al menos, en relación al Tratado de Lisboa— queda *prima facie* justificada

⁶ R. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale U. P., 1971, p. 1.

⁷ B. Manin, *op. cit.*, p. 165. Para un recorrido de las transformaciones ocurridas en el periodo mencionado y su relación con los cambios en la forma de entender la demo-

por razones epistémicas y al mismo tiempo democráticas. Por una parte, dada la complejidad del Tratado, parece razonable que los ciudadanos, a diferencia de los políticos en el gobierno, estén poco informados sobre el mismo.⁸ Y por otra parte, dada la importancia del texto, parece igualmente deseable que quienes lo ratifiquen estén debidamente informados sobre el mismo. En consecuencia, no hay razón para preferir que sean los ciudadanos quienes ratifiquen el Tratado en lugar de los políticos en el gobierno, quienes, por lo demás, han sido elegidos por los propios ciudadanos y pueden ser revocados por éstos en las siguientes elecciones. Si los ciudadanos carecen del derecho a participar *directamente* en la toma de decisiones ello es porque ya disponen del derecho a participar *indirectamente* a través de sus representantes. En consecuencia, ¿queda la delegación política epistémica y democráticamente justificada?

No tan deprisa. Como hemos visto, dada la relación delegativa e informativamente asimétrica entre políticos y ciudadanos de a pie, que los políticos atiendan o no los intereses de los ciudadanos dependerá de que éstos ejerzan un control efectivo sobre la actividad política de los políticos. Es decir:

- (7) Para controlar efectivamente a los miembros del gobierno, los ciudadanos necesitan disponer de un conocimiento adecuado sobre su actividad.

Sin embargo, si la premisa (1) sobre la ignorancia política de los ciudadanos es cierta, entonces podemos afirmar que:

- (8) Los ciudadanos carecen de la información necesaria para realizar dicho control, luego:
(9) Los ciudadanos no controlan efectivamente a los miembros del gobierno y estos últimos emplean la delegación política y la asimetría de información en su propio interés, desatendiendo los intereses de los ciudadanos.

cracia, cf. A. Domènech, *op. cit.* Para un completo estudio histórico de la extensión del sufragio, analizado como una combinación de conquistas y concesiones, cf. A. Przeworski, «Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions», *British Journal of Political Science* 39 (2009), pp. 291-321.

⁸ Aquí no se analiza la tesis de la ignorancia ni mucho menos se presupone que la ignorancia política sea una disposición racional de los ciudadanos, como ha sostenido la teoría económica de la democracia —cf. A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957, o, para un repaso reciente, R. Hardin, «Street-Level

La premisa (1), consecuentemente extendida, plantea entonces un dilema a la justificación epistémica de la delegación política bajo la condición de que la competencia electoral obligará a los políticos a atender los intereses de los ciudadanos. Es el siguiente:

- (a) Si la ignorancia política de los ciudadanos les impide participar en la toma directa de decisiones, entonces no hay ninguna razón para pensar que no les vaya a impedir controlar eficazmente a los políticos en el poder.
- (b) Y si, por el contrario, los ciudadanos *sí* disponen de información política suficiente como para controlar eficazmente a los políticos en el poder, entonces no hay razón para que deban ser excluidos de la toma directa de decisiones.⁹

Este dilema *no* pone en cuestión ni la validez de la tesis de la ignorancia política ni la posibilidad de justificar la delegación política por alguna otra vía. Sólo pone en cuestión la posibilidad de justificar la delegación política *a partir de la tesis de la ignorancia política*, de modo que si la premisa (1) sobre la ignorancia política es verdadera, entonces la premisa (6) sobre el control ciudadano es falsa; y si, por el contrario, la premisa (6) es verdadera, entonces, la premisa (1) es falsa.

Por una parte, se afirma que los ciudadanos carecen del conocimiento adecuado para ratificar el Tratado de Lisboa, de modo que deberían dejar su ratificación en manos de los políticos en el gobierno. Y, por otra parte, se afirma que dichos políticos atenderán los intereses de los ciudadanos a la hora de ratificar o no el Tratado porque de ellos depende que sean renovados o no en las siguientes elecciones, es decir, porque son controlados por los ciudadanos *ex post*. Ahora bien, para ejercer dicho control de manera eficaz, los ciudadanos necesitan saber si el Tratado ratificado —o no— por los políticos en el gobierno atiende sus intereses, es decir, necesitan disponer de un conocimiento adecuado sobre el Tratado. Pero si disponen de un conocimiento adecuado sobre el Tratado, entonces no hay razón para pensar que no estén en condiciones de ratificarlo ellos

Epistemology and Political Participation», *Journal of Political Philosophy* 10 (2002), pp. 212-229. Dado que aquí sólo se analiza la inferencia *a partir de* la tesis de la ignorancia, sus posibles causas son irrelevantes —en el caso de que, por lo demás, la tesis fuera cierta, cuestión que tampoco se analiza—. He analizado estas cuestiones en I. González, «¿Cabe esperar que democracia competitiva satisfaga las preferencias de los ciudadanos», *Revista internacional de filosofía política* 34 (2009).

⁹ Se puede encontrar un dilema similar en T. Christiano, *The Rule of the Many. Fundamental Issues in Democratic Theory*, Boulder, Bestview, 1996, p. 137.

mismos directamente.¹⁰ Y si, por el contrario, no disponen de tal conocimiento, entonces tampoco estarán en condiciones de controlar a los miembros del gobierno.¹¹

El nivel de información y desinformación política de los ciudadanos, al igual que su capacidad para tomar —o no— atajos cognitivos en el uso de la información política,¹² afectará, para bien o para mal, tanto a su capacidad para ratificar directamente el Tratado como a su capacidad para controlar *ex post* a los políticos que, en caso de delegación política, habrían de ratificarlo. A lo que hay que añadir, además de la pérdida de agencia, los sesgos de clase que con frecuencia se derivan de la toma de decisiones políticas por delegación, problemas agravados, como es lógico, en el caso de leyes tan determinantes como el Tratado de Lisboa.

Aún es más, las disposiciones incluidas en el Tratado sobre las competencias del Parlamento, la Comisión y el Consejo, la política económica y monetaria, los criterios de ampliación y de secesión, la política de inmigración, la carta de derechos fundamentales o los procedimientos de revisión del propio texto, entre otras, no sólo son *complejas* sino que también son *controvertidas*. Es decir, están sujetas a desacuerdos normativos —y no únicamente epistémicos— que son perfectamente razonables y de cuya resolución, en caso de delegación política, los ciudadanos de a pie quedan excluidos, con el déficit de legitimidad democrática que se deriva de ello.¹³

¹⁰ Para una defensa de la democracia directa en base a la competencia política de los ciudadanos, dada su capacidad para tomar atajos cognitivos que les permiten manejar la información política, cf. A. Lupia y J. G. Matsusaka «Direct Democracy: New Approaches to Old Questions», *Annual Review of Political Science* 7 (2004), pp. 463-482.

¹¹ En cuyo caso cabría inferir dos tipos de valoraciones. En un extremo, cabría reclamar menos democracia, exigiendo que sólo participen aquellos ciudadanos que estén adecuadamente informados —J. Brennan, «Polluting the Polls: When Citizens Should not Vote», *Australasian Journal of Philosophy* 76 (2009)— o que los ámbitos de decisión democrática queden tan restringidos como sea posible —B. Caplan, *The Myth of the Rational Voter*, Princeton, Princeton U. P., 2007—. Pero también cabría, en el extremo opuesto, exigir más democracia, proponiendo mecanismos concretos que permitan y propicien la participación —cf., por ejemplo, C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge U. P., 1970; B. Ackerman y J. Fishkin, «Deliberation Day», *Journal of Political Philosophy* 10 (2002), pp. 129-152; o A. Fung, *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton U. P., 2004—.

¹² A. Lupia y M. D. McCubbins, *The Democratic Dilemma*, Nueva York, Cambridge U. P., 1998.

¹³ Como argumenta Jeremy Waldron en «Participation: The Right of Rights», *Proceedings of the Aristotelian Society* 98 (1998), pp. 307-337 y, más extensamente, en *Law and Disagreement*, Oxford, Oxford U. P., 1999.

3. Conclusión

Esta nota se ha limitado a analizar la justificación epistémica de la delegación política en aquellos casos en los que existen mecanismos de participación directa disponibles y relativamente poco costosos. Es decir, no se han analizado ni el presupuesto de la ignorancia política del que parte el argumento epistémico ni la posibilidad de justificar la delegación política por alguna otra vía alternativa a la justificación epistémica. En consecuencia, no es descartable que, como afirma Banville, los irlandeses sean «euroignorantes» o que resulte posible justificar de algún otro modo que los ciudadanos deban delegar las decisiones en sus gobernantes, puesto que «los pueblos ya decidirán si éstos se quedan o se van a casa». Sin embargo, *no es posible afirmar ambas cosas simultáneamente*, lo cual permite rechazar la justificación epistémica de la delegación política. Y permite, además, sospechar razonablemente que la justificación epistémica de la delegación política, tal como la expresa Banville, no sea otra cosa que un intento por vestir viejos argumentos elitistas con nuevos ropajes democráticos. De hecho, no deja de ser irónico que, poco antes de que Banville realizase sus declaraciones, el primer ministro Brian Cowen, representante democráticamente electo y abierto defensor del «sí» al Tratado, admitiera no haberlo leído entero.¹⁴

¹⁴ *The Irish Independent*, 15 de junio de 2008.