

LEGITIMIDAD INTERGENERACIONAL

Iñigo González Ricoy

Publicado en N. Bilbeny, ed., *Legitimidad y acción política* (Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona).

Introducción

La legitimidad de los poderes públicos depende, como se examinará en este capítulo, de su capacidad para atender los intereses de quienes se ven afectados por sus decisiones, para rendir cuentas ante quienes están bajo su jurisdicción y para hacerlo de manera razonablemente eficiente. En toda una serie de ámbitos de actuación (como el educativo, el climático o el de la preparación para desastres naturales), ello implica, con frecuencia, el deber de adoptar políticas que imponen costes en el presente y cuyos beneficios, sin embargo, solo se alcanzarán en el futuro. Ello es debido a razones de eficiencia, como veremos, así como al hecho de que las decisiones adoptadas en dichos ámbitos afectarán de manera significativa (ya sea por acción o por omisión) los intereses de las generaciones futuras, tanto los de aquellas que, si bien se hallan solapadas con las actuales, aún no han alcanzado la edad legal exigida para participar en dichas decisiones, como los de aquellas que aún están por nacer.

En suma, la legitimidad de nuestras instituciones políticas depende, en parte, de su capacidad para atender los intereses de las generaciones futuras y adoptar lo que, siguiendo a Jacobs (2011), denominaré como *políticas de inversión*: políticas con costes presentes y beneficios futuros. Debido a que sus costes y beneficios se encuentran temporalmente desagregados, la adopción de este tipo de políticas es particularmente sensible a problemas de cortoplacismo político e inconsistencia temporal. Pues los cargos electos disponen de fuertes incentivos (electorales, sobre todo) para priorizar políticas con resultados más

inmediatos, así como para desviarse de políticas de inversión adoptadas por gobernantes previos o con las que ellos mismos pudieran haberse comprometido en el pasado. El resultado es que su adopción es con frecuencia pospuesta, y los costes de la inacción son transferidos a las generaciones futuras, creando al hacerlo graves problemas de legitimidad intergeneracional.

En respuesta a tales problemas, durante las últimas décadas se han producido numerosas reformas y propuestas de reforma institucional (a las que en adelante me referiré como *instituciones intergeneracionales*) con el objetivo de extender el horizonte temporal de las decisiones políticas, atender de manera más apropiada los intereses de las generaciones futuras y facilitar la adopción de políticas de inversión. Así, por ejemplo, Hungría creó en 2008 la Oficina del Defensor de las Generaciones Futuras, cuya figura ha servido de modelo para la creación en 2015 de una oficina similar en Gales y ha inspirado propuestas relativas a la creación de un Alto Comisionado para las Generaciones Futuras en las Naciones Unidas. En 2004, el parlamento israelí creó una Comisión para las Generaciones Futuras con el mandato de supervisar la acción legislativa en ámbitos intergeneracionalmente sensibles. Países como Reino Unido o Singapur han incorporado prácticas de prospección futura en sus administraciones públicas. Y varias decenas de países han incluido en sus constituciones principios de justicia intergeneracional, con referencia a cuestiones ambientales o fiscales, que en casos como el de Chile o Filipinas han sido después aplicados por sus correspondientes tribunales constitucionales.

Muchas de estas instituciones intergeneracionales presentan, sin embargo, sus propios problemas de legitimidad. Por ejemplo, dado que muchas de ellas implican la delegación de poderes considerables a agencias no electas e independientes del control parlamentario, están sujetas a la llamada dificultad contramayoritaria. Aún más, cuando dichas agencias carecen de un mandato amplio y poco específico, también generan la duda razonable de que puedan emplear recursos que podrían ser usados para fines más inmediatos de manera subóptima o incluso irregular. Otras, tales como la influyente propuesta de Andrew Dobson (1996) de reservar escaños parlamentarios para miembros de organizaciones ambientales, implican una distribución desigual del poder político. Y aun otras implican la protección de las medidas adoptadas frente a los procedimientos legislativos ordinarios (por ejemplo, mediante

mecanismos de rigidez constitucional), lo cual dificulta la capacidad de las mayorías futuras de dotarse de normas de su propia elección. Por último, con frecuencia se ha afirmado, por razones que examinaremos más adelante, que la tendencia de nuestros sistemas políticos a desatender los intereses de las generaciones futuras podría no ser ilegítima, lo cual agravaría los problemas de legitimidad de las instituciones intergeneracionales recién mencionados.

El objetivo de este capítulo es examinar la legitimidad intergeneracional de este tipo de instituciones. Para ello, en la sección 2 introduzco los criterios de legitimidad política, intra e intergeneracional, así como sustantiva y procedimental, que las instituciones intergeneracionales deberían estar en condiciones de satisfacer para resultar legítimas. En la sección 3 presento una muestra de las principales instituciones intergeneracionales. En la sección 4 hago un examen crítico de los argumentos más frecuentes en defensa de que podría ser legítimo que las instituciones políticas desatendieran los intereses de las generaciones futuras y se centraran exclusivamente en los de las presentes. En la sección 5 analizo la capacidad de la muestra de instituciones intergeneracionales presentada en la sección 3 para satisfacer las condiciones de legitimidad previamente introducidas, así como el modo en que estas podrían ser diseñadas a fin de evitar los problemas de legitimidad que con frecuencia se les atribuye. Una conclusión cierra el capítulo.

Legitimidad política

La legitimidad política es tradicionalmente definida como el derecho a gobernar, esto es, como el derecho a emitir directivas legales apoyadas en la amenaza del uso de la fuerza. Así, un Estado legítimo sería aquel que tiene derecho a emitir órdenes (por ejemplo, en materia de fiscalidad, seguridad o salud pública) con la prerrogativa de emplear la fuerza con aquellos que, estando bajo su jurisdicción, no las observen. Esta noción está hoy en disputa, en varios sentidos. Uno de ellos, relevante para el objeto de este capítulo, es que las consideraciones de legitimidad pueden también afectar a instituciones no coercitivas (Adams, 2017;

Buchanan, 2018). Por ejemplo, la legitimidad de una institución cultural pública pero no coercitiva puede verse afectada en caso de desviación de fondos, al igual que la de una asociación que, siendo privada y no coercitiva, difunda ideología racista. Esto es relevante para el presente capítulo porque, a pesar de que aquí solo se considerarán instituciones públicas, no todas las instituciones intergeneracionales son coercitivas. Sin embargo, el no serlo no las exime de consideraciones de legitimidad, si bien es cierto que la coacción y la exigencia de las condiciones de legitimidad están positivamente relacionadas (en el sentido de que, a mayor capacidad coercitiva, más exigentes son las condiciones que una institución debe cumplir para ser legítima).

La legitimidad política está compuesta por una dimensión procedimental y otra sustantiva: depende tanto de los procedimientos que las instituciones políticas emplean para tomar decisiones como del contenido sustantivo de dichas decisiones. La primera dimensión incluye el respeto a principios de autorización y rendición de cuentas, así como al principio de igualdad en la distribución del poder político. Para ser legítimas, y siempre con ajuste al grado y los medios de coacción de los que dispongan, las instituciones políticas han de gozar de alguna forma de autorización por parte de quienes son afectados por sus decisiones (por ejemplo, mediante la elección de sus miembros), deben rendir cuentas ante quienes están bajo su jurisdicción (por ejemplo, sometiendo a reelección a sus miembros) y deben evitar distribuir asimétricamente el poder (por ejemplo, con protocolos para prevenir la discriminación por razones de género o clase social).

La dimensión sustantiva incluye el respeto a criterios básicos de aceptabilidad moral, tales como los derechos fundamentales, así como la eficiencia en la ejecución de las tareas que a cada institución le son propias. Ello significa, por una parte, que las condiciones sustantivas que la legitimidad impone a las instituciones políticas son menos exigentes que las que impone la justicia. Es posible que una institución sea legítima a pesar de no ser plenamente justa (por ejemplo, un Parlamento cuyas decisiones fiscales sean injustas puede ser legítimo, siempre que dichas decisiones no impliquen la vulneración de derechos fundamentales y respete los principios procedimentales antes mencionados). Por otra parte, ello también significa que no es suficiente con el respeto a los procedimientos antes mencionados, así como a los derechos fundamentales. Entre dos instituciones alternativas

con similares credenciales relativas a estos dos conjuntos de condiciones, será más legítima aquella que esté en disposición de realizar los objetivos que le son propios con mayor eficiencia, tanto en términos económicos como cognitivos. Ello es una consecuencia del carácter público de las instituciones políticas y de su obligación, por una parte, de emplear los recursos públicos de manera eficiente y, por otra, de hacerlo de manera públicamente accesible a los ciudadanos, de modo que los costes computacionales que les impongan sean, siendo lo demás igual, los menores posibles.

La implicación de ello en relación con las instituciones políticas cuyos efectos se extienden más allá de las generaciones presentes es que, allí donde estas desatienden o niegan la influencia de los intereses de las generaciones futuras en la toma de decisiones presente, amenazan con vulnerar sus derechos fundamentales o adoptan decisiones ineficientes de forma manifiesta, dichas instituciones carecen de plena legitimidad o, si dichas deficiencias son suficientemente graves, son directamente ilegítimas. Las políticas de mitigación del cambio climático son un buen ejemplo de ello. Según el último informe del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (2014: cap. 2), de no adoptarse políticas adicionales a las actuales, el incremento de las temperaturas terrestres, del nivel global medio del mar y de fenómenos meteorológicos extremos expondría a las generaciones futuras a considerables riesgos, entre otros, de salud, inseguridad alimentaria y problemas de acceso a agua potable, en particular para las poblaciones más pobres del planeta. La no adopción de dichas políticas adicionales, así como la práctica habitual de aplicar una tasa de descuento (típicamente, del 5-10 % por año) al valor de los beneficios futuros en comparación a los presentes en el diseño de políticas climáticas supone, por tanto, una desatención manifiesta de los intereses básicos de las generaciones futuras. Implica afirmar «al infierno con los valores de la generación aún por nacer, o al menos al infierno un 10 % por año» (Bickner, 1980: 68). Y, como ha argumentado Caney (2010), supone una amenaza a derechos humanos fundamentales, tales como el derecho al agua o a la integridad física, de las generaciones futuras.

Pero la inacción en la mitigación del cambio climático supone, además, un uso manifiestamente ineficiente de los recursos públicos. Así, por ejemplo, el *Informe Stern sobre la economía del cambio climático* (Stern, 2007) célebremente calculó los costes anuales de

no reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 5 % y un 20 % del PIB global y los costes de reducirlos, en cambio, en un 1 % anual. Nordhaus (2008), por su parte, ha estimado que la imposición inmediata de un impuesto sobre el carbón de 27 dólares por tonelada, que ascenderá a 90 dólares por tonelada en 2050, quedaría cubierto por los daños evitados al PIB global en el largo plazo, tras aplicar una tasa de descuento del 4 % anual. Lo mismo ocurre, con frecuencia, en otros ámbitos intergeneracionalmente sensibles. Así, por ejemplo, Nores *et al.* (2005) han estimado que la inversión en educación preescolar produce un beneficio social en el largo plazo de 5,67 dólares por año por cada dólar invertido, tras aplicar una tasa de descuento del 7 % por año. Y Healy y Malhorta (2009) han calculado que, por cada dólar adicional invertido en la preparación para desastres naturales durante un período de ocho años, se produce un ahorro en daños de 7,37 dólares durante los siguientes cuatro años, lo cual representa una tasa real de retorno de entre el 18 % y el 40 %.

En suma: en estos y otros ámbitos, la legitimidad de las decisiones políticas depende con frecuencia de la adopción de políticas de inversión, algo muy costoso debido a su peculiar estructura intertemporal. Por un lado, las políticas de inversión imponen costes en el presente, como pueden ser el aumento de la imposición fiscal o la restricción sobre el consumo de recursos naturales. Por otro lado, disponen de un mecanismo de transferencia hacia el futuro, por ejemplo, mediante inversión o acumulación de recursos. El hecho de que las políticas de inversión localicen los costes en el presente y los beneficios en el futuro las hace particularmente sensibles a problemas de cortoplacismo político e inconsistencia temporal inducidos, con frecuencia, por los ciclos electorales. Cuando los votantes evalúan a los cargos electos en función de su actuación agregada, dichos cargos disponen de fuertes incentivos no solo para priorizar políticas cuyos beneficios se encuentren localizados antes de las siguientes elecciones, sino también para desviarse de políticas de inversión que son óptimas en el largo plazo pero subóptimas en el corto. A atajar dichos problemas están orientadas las instituciones intergeneracionales.

Instituciones intergeneracionales: una muestra

Las instituciones intergeneracionales están diseñadas para facilitar la adopción de las políticas de inversión allí donde estas son precisas por las razones mencionadas en la sección anterior y, de este modo, mitigar las deficiencias de legitimidad intergeneracional que con frecuencia padecen nuestros sistemas políticos. En un trabajo reciente, Jonathan Boston (2017) ha identificado más de setenta instituciones intergeneracionales distintas, las cuales incluyen oficinas independientes, cláusulas constitucionales, reglas presupuestarias, reformas electorales, prácticas de prospección, comisiones parlamentarias y otras. Aquí distinguimos dos tipos de mecanismos institucionales (mecanismos de aislamiento y mecanismos de restricción) por su particular relevancia política. Y lo hacemos en función del tipo de lógica que emplean para mitigar los problemas de cortoplacismo político e inconsistencia temporal.¹

Los *mecanismos de aislamiento* tratan de facilitar la adopción de políticas de inversión aislando la toma de decisiones de las presiones cortoplacistas, ya sean electorales o de otro tipo, mediante la transferencia de autoridad sobre la toma de decisiones a cuerpos independientes, es decir, cuerpos cuyos miembros no son directamente electos, ni han de rendir cuentas ante los votantes. La transferencia de autoridad constitucional final a tribunales constitucionales y la de la política monetaria a bancos centrales independientes son ejemplos claros de ello.

Un caso más explícitamente vinculado a la protección de las generaciones futuras es el de la Oficina del Defensor de las Generaciones Futuras creada en Hungría en 2008 y posteriormente subsumida, en 2012, en una oficina de carácter más general. A fin de cumplir con el mandato de proteger el derecho, constitucionalmente recogido, a un medio ambiente saludable para las generaciones futuras, la institución gozó hasta 2012 de poderes tales como el de solicitar información o acceder a propiedades de titularidad privada a fin de investigar posibles vulneraciones de tal derecho, el de suspender acciones de la Administración húngara

¹ Boston (2017: 186 y ss.) distingue estos tres tipos en un conjunto más amplio de seis. Jacobs y Matthews (2017) distinguen los dos primeros. Para muestras adicionales de este tipo de instituciones, véase Oxford Martin Commission for Future Generations (2013), González Ricoy (2016) y González Ricoy y Gosseries (2016).

o el de solicitar la acción del tribunal constitucional en aquellos casos en los que dicho derecho pudiera estar siendo vulnerado.

Dicha oficina ha servido de modelo para la creación, en 2015, de un Comisario para las Generaciones Futuras en Gales, cuya competencia es supervisar la actuación de las administraciones públicas allí donde esta tenga un probable impacto sobre las generaciones futuras, y cuyos poderes incluyen la provisión de recomendaciones, investigación y evaluación de los cuerpos públicos, así como la publicación de un Informe sobre las Generaciones Futuras con recomendaciones el año previo a las elecciones regionales. La oficina húngara también ha servido de modelo para propuestas recientes relativas a la creación de un Alto Comisionado para las Generaciones Futuras en las Naciones Unidas (Secretaría General de Naciones Unidas, 2013).

Los *mecanismos de restricción*, por su parte, tratan de extender el horizonte temporal de las decisiones políticas a fin de facilitar la adopción de políticas de inversión, no mediante la transferencia de poder a quienes se hallan aislados de las presiones cortoplacistas, sino por medio de la creación de reglas formales que, fijando patrones de actuación intergeneracionalmente deseables, constriñan la acción de las instituciones existentes. Al asociar sanciones y recompensas a dichas reglas, el legislador y los miembros de la Administración pasan a disponer de incentivos para seguir las reglas fijadas y las desviaciones del contenido de las mismas resultan costosas.

Un ejemplo de ello es la constitucionalización de normas de justicia intergeneracional, ya sean de contenido fiscal, ambiental o general, tal como varias decenas de países han llevado a cabo durante las últimas décadas.² Al incluir dichas normas en un texto que goza de prioridad normativa sobre la legislación ordinaria, que es costoso de enmendar (típicamente, solo mediante mayorías cualificadas) y que es protegido por un poder judicial que con frecuencia goza de autoridad para revisar las leyes y acciones administrativas que puedan contravenir su contenido, el legislador y los funcionarios disponen de mayores incentivos para observarlas. Similar lógica opera, en un nivel no constitucional, en el caso de los impuestos hipotecados, esto es, en aquellos casos en los que los ingresos obtenidos de un

² Para análisis más detallados de este tipo de normas, véase Boston (2017), Ekeli (2007) y González Ricoy (2016).

impuesto específico son formalmente reservados para una partida de gasto o un objetivo político específicos. Así, por ejemplo, la exclusiva destinación de un impuesto sobre el carbón a inversión en tecnología verde puede, mediante la prohibición explícita de su uso para fines alternativos, incrementar los costes de desviación del objetivo declarado por parte de los cargos electos, al ser fácil de detectar por parte de los medios de comunicación y los ciudadanos.

¿Es legítimo excluir a las generaciones futuras?

Si bien las instituciones políticas existentes presentan con frecuencia significativos déficits de legitimidad intergeneracional, algunas instituciones intergeneracionales no se encuentran exentas de ellos. En la siguiente sección examinaremos la capacidad de los casos presentados en la sección anterior para satisfacer los criterios de legitimidad antes introducidos. En esta sección se analiza una cuestión más fundamental: la objeción que suele formularse al deber de incluir a las generaciones futuras en las decisiones institucionales tomadas en el presente como requisito de la legitimidad de las mismas. Como en ocasiones se argumenta, la legitimidad de las instituciones presentes no tiene por qué verse afectada por la exclusión, o desatención, de los intereses futuros, y por ello los supuestos déficits de legitimidad analizados en la sección 2 no serían tales. Un ejemplo de esta posición lo proporciona Stephen Marglin (1963):

Considero axiomático que un gobierno democrático refleja únicamente las preferencias de los individuos que son miembros presentes del cuerpo político [...] si después de haber sido informados de las necesidades futuras, los individuos presentes continúan indiferentes a las demandas de los individuos futuros, entonces, así me lo parece, una concepción democrática del Estado no permite la intervención gubernamental en su nombre.

Ello puede ser defendido por al menos tres razones que examinamos críticamente a continuación.

Primero, de acuerdo con una posición muy extendida con relación a la delimitación del sujeto de decisión democrática (el llamado principio de «todos los afectados»), dicho sujeto debería estar compuesto por todos aquellos (y solo por ellos) cuyos intereses vayan a ser afectados de manera severa, al poder ser dañados, por la toma de decisiones. Esta concepción a menudo es aludida en defensa de la inclusión de las generaciones futuras en las decisiones presentes que pudieran dañar sus intereses. Sin embargo, la validez de esta implicación está sujeta al llamado «problema de la no identidad» (Parfit, 1984), que afecta a la posibilidad de que los individuos futuros puedan verse dañados por las decisiones presentes.

La razón de ello es que la noción de daño es comparativa. Para poder decir que alguien ha sido dañado por una acción, debemos poder comparar la situación en la cual se produce el daño con una situación contrafáctica en la que, en ausencia de dicha acción, esa persona estaría en mejores condiciones. Pues bien, de acuerdo con el problema de la no identidad, tal comparación no es posible cuando la propia existencia de la persona supuestamente dañada es endógena a la acción que ha producido el daño; es decir, cuando dicha persona no existiría en ausencia de la acción que en teoría le ha producido el daño. Cuando ello es así, no es posible sostener que dicha persona estaría mejor en ausencia de dicha acción, puesto que entonces, sencillamente, no existiría. Así, por ejemplo, no se puede afirmar que la inacción en la adopción de políticas de mitigación del cambio climático podría dañar a las generaciones aún por nacer, dado que en ausencia de dicha inacción (es decir, por ejemplo, en caso de que sí se adoptaran estas políticas), no es cierto que los miembros de tales generaciones estarían mejor. Sencillamente, no existirían. Puesto que dichas políticas tienen efectos significativos sobre las economías, los flujos migratorios y, en último término, en los emparejamientos y el comportamiento reproductivo de los individuos presentes, la identidad de los individuos que formarían dichas generaciones sería completamente distinta.

El problema, sin embargo, puede ser sorteado. Antes que nada, se debe advertir que este afecta solo a las generaciones futuras no solapadas con las generaciones presentes. Dado que la identidad de las generaciones futuras pero ya existentes, tales como las formadas por los actuales menores de edad, no depende de las decisiones que se adopten en el presente, es

perfectamente posible afirmar que algunas de dichas decisiones les dañarán, en el sentido de que, en ausencia de las mismas, dichos individuos estarían en mejor situación. Pero es que, además, también es posible afirmar que las generaciones futuras aún por nacer puedan ser dañadas toda vez que el contrafáctico de comparación empleado es alterado (Lawford-Smith, 2014). Si empleamos como contrafáctico de comparación cierto umbral moralmente apropiado por debajo del cual se pueda afirmar que una persona sufre un daño (por ejemplo, un suficiente acceso a bienes de primera necesidad), entonces es posible afirmar que las generaciones presentes pueden dañar a las futuras, siempre que sus decisiones puedan causar que haya individuos pertenecientes a las segundas por debajo de dicho umbral, y que por tanto estas últimas han de ser incluidas en dichas decisiones.

Un segundo problema afecta no a la noción de daño en la que se apoya el principio de «todos los afectados», sino al principio en sí, al poner en cuestión que el ser afectado por una decisión genere un derecho de inclusión en la toma de dicha decisión. Ello parece cuestionable, para empezar, en el caso de menores de edad o animales no humanos cuyos intereses pueden verse afectados por nuestras decisiones sin que ello implique un deber de incluirlos en la toma de dichas decisiones. Pero afecta también en el caso de personas adultas cuyos intereses puedan verse afectados por nuestras decisiones sin que ello genere un deber de inclusión democrática, en lugar de un deber de internalización de los costes completos de dichas decisiones. Por ejemplo, si la fábrica de la que soy director contamina la propiedad de un tercero, ello no genera un derecho de inclusión del afectado en el consejo de administración de la empresa. Por el contrario, genera un derecho de internalización de los costes de la externalidad negativa, como puede ser un derecho de reparación por el daño causado.

Esta objeción es relevante. Pero de ella no se deriva la legitimidad de la exclusión de los intereses de las generaciones futuras en las decisiones presentes. La implicación que se sigue de ello es doble: relativa al tipo de decisiones en las cuales se genera un derecho de inclusión democrática y relativa al tipo de inclusión presente, quizá no democrática pero no irrelevante, de los intereses de las generaciones futuras. Veámoslo. En primer lugar, con frecuencia se ha afirmado que no todas las decisiones que afectan a terceros generan un deber de inclusión democrática. Solo lo hacen aquellas que afectan de un modo particular:

sujetando de manera jurídicamente vinculante a los afectados. Lo cual permite explicar por qué es absurdo plantearse la inclusión democrática de menores de edad o animales no humanos, que no son sujetos de deberes jurídicos. Según esta interpretación del principio de «todos los afectados» (en ocasiones conocida como principio de «todos los sujetos»), serían este tipo de decisiones las que generarían un deber de inclusión en el sujeto de decisión presente. Intergeneracionalmente, ello implica que solo las decisiones con jurisdicción extrageneracional y alcance más allá del solapamiento entre generaciones existentes, tales como las decisiones constitucionales cuya modificación por parte de las generaciones futuras es más gravosa que la impuesta por el procedimiento legislativo ordinario, generaría tal derecho de inclusión democrática. En segundo lugar, y más relevantemente, tanto da que el principio de «todos los afectados» (en su interpretación estándar) genere o no un derecho de inclusión democrática o un derecho de internalización de las potenciales externalidades negativas de las decisiones presentes. Puesto que, cuando nos referimos a las generaciones aún por nacer, en el primer caso sus miembros, como es obvio, no podrían ejercer dicho derecho de inclusión democrática. Por lo que los resultados de una y otra opción son muy similares. En ambos casos, la obligación es atender a los intereses de las generaciones futuras en aquellas decisiones presentes que pudieran dañar dichos intereses. Cómo se haya de hacer esto (mediante mecanismos de restricción, mediante mecanismos de representación fiduciaria, u otros) es una cuestión que surge únicamente en un momento posterior.

La tercera razón para defender la legitimidad de la no inclusión de los intereses de las generaciones futuras en las decisiones presentes que les afectarán es que dichos intereses tienen una muy complicada representación o inclusión en el presente. Por una parte, los intereses de las generaciones aún por nacer no solo son inciertos (incertidumbre que es más severa cuanto más alejadas en el tiempo se encuentran dichas generaciones). También es muy probable que sean diversos, tan diversos como lo son los intereses de las generaciones presentes. Por otra parte, los mecanismos ordinarios de gestión de la incertidumbre y la diversidad de los intereses presentes no están disponibles en el caso de las generaciones aún por nacer. Puesto que estas no pueden autorizar a quienes afirman representar sus intereses ni hacer que estos rindan cuentas ante ellos, a fin de que sus intereses sean adecuadamente representados.

Estas dificultades tienen relevantes implicaciones para la legítima inclusión de los intereses de las generaciones futuras. Pero de ningún modo legitiman la exclusión de los mismos. La primera implicación es que, dada la incertidumbre relativa al contenido de los intereses futuros, la inclusión de los mismos debe ser tal que únicamente se incluyan aquellos sobre los cuales la incertidumbre no sea severa. En este sentido, Ekeli (2007) ha sugerido que, en relación con su posible constitucionalización, estos deberían ajustarse al interés en disponer de acceso a los recursos naturales necesarios para satisfacer las necesidades fisiológicas básicas. Una implicación adicional es la relativa al mandato y los mecanismos de control a los que los representantes de las generaciones futuras deberían estar sujetos, a fin de evitar que la incertidumbre sobre el contenido de los intereses que representan sea empleada como excusa para avanzar su propia agenda. Por último, y con relación al problema de la diversidad, las instituciones intergeneracionales deberán estar constituidas para que, además de limitadas a la atención de un conjunto muy restringido de intereses futuros sobre los cuales la incertidumbre es tratable, dispongan de mecanismos plurales que puedan representar adecuadamente la muy probable diversidad de dichos intereses.

En suma: es cierto que la inclusión de los intereses de las generaciones futuras presenta formidables dificultades. De ellas se derivan implicaciones relevantes para el diseño y composición de las instituciones intergeneracionales, a fin de resultar políticamente legítimas. Pero no, como en ocasiones han afirmado los críticos, la legitimidad de mantener el *statu quo* en aquellos ámbitos de actuación en los que los intereses de las generaciones futuras vayan a ser significativamente afectados.

La legitimidad de las instituciones intergeneracionales

Pasamos ahora al análisis de los potenciales déficits de legitimidad de las instituciones intergeneracionales, que en ocasiones son significativos y pueden motivar una enmienda parcial o incluso total de las mismas.

Tres advertencias preliminares son necesarias. Primero, un análisis completo de este tipo sería inabarcable en el espacio disponible. En esta sección se analizan únicamente los principales déficits de legitimidad de los mecanismos presentados en la sección 3, así como las principales implicaciones para su adecuado diseño. Segundo, la legitimidad es una propiedad ecológica de las instituciones, que solo pueden ser adecuadamente evaluadas en relación con el contexto institucional en el que se sitúan. Ello implica que una misma institución puede generar déficits de legitimidad muy diversos dependiendo del contexto institucional en el que se implementen (por ejemplo, un defensor para las generaciones futuras puede encontrar un acomodo institucional más apropiado en países escandinavos, en los que este tipo de oficinas gozan de una larga tradición, que en otros contextos institucionales menos habituados a ellas). E implica, por otra parte, que los potenciales déficits de legitimidad de las instituciones intergeneracionales deben ser ponderados en relación con sus potenciales beneficios a la hora de incrementar la legitimidad intergeneracional de nuestros sistemas políticos. Tercero, a pesar de que la legitimidad es un desiderátum central de las instituciones políticas, y de las intergeneracionales en particular, no es el único. Las consideraciones que siguen a continuación deben ser evaluadas junto a desiderata adicionales, tales como la viabilidad o justicia de las instituciones intergeneracionales.

Empezamos por los *mecanismos de aislamiento*, que padecen enormes dificultades de legitimidad, tanto procedimentales como sustantivas. El primer conjunto de dificultades es bien conocido. Al transferir autoridad a cuerpos cuyos miembros no son electos ni han de rendir cuentas ante los ciudadanos, los mecanismos de aislamiento vulneran los principios de autorización y rendición de cuentas y están sujetos a la llamada dificultad contramayoritaria (Bickel, 1963; Waldron, 1999). Pero ello genera un problema de legitimidad procedimental no solo intrageneracional, sino también intergeneracional, puesto que este tipo de mecanismos asumen que, en ausencia de presiones cortoplacistas, tales como las que padecen los cargos sometidos a reelección, quienes toman las decisiones en este tipo de instituciones adoptarán un horizonte temporal que atienda adecuadamente los intereses de las generaciones futuras. Esta conclusión no se sigue, sin embargo. Sabemos, por ejemplo, que las motivaciones de los banqueros centrales y de los jueces constitucionales no son menos partidistas que los de los ciudadanos ordinarios (Adolph, 2003; Schauer, 2000). Y es

previsible que lo mismo ocurra en relación con los cargos de organismos independientes especializados en cuestiones explícitamente intergeneracionales.

Ello tiene, a su vez, implicaciones para la legitimidad sustantiva de este tipo de instituciones, esto es, para su capacidad para ejecutar las tareas que les son propias, entre las que destaca atajar los determinantes del cortoplacismo político a fin de facilitar la adopción de políticas de inversión. Consideremos dos de estos determinantes (epistémicos y motivacionales), que están estrechamente relacionados. Los mecanismos de aislamiento cumplen una función decisiva con relación a los determinantes epistémicos, al estar compuestos por expertos y proporcionar *input* especializado en el proceso de toma de decisiones en materias que, por implicar consecuencias de largo o muy largo plazo, están particularmente sujetas a formas severas de incertidumbre y complejidad. Sabemos que uno de los principales determinantes del cortoplacismo en el diseño y adopción de políticas públicas es la incertidumbre. En ausencia de certeza sobre cómo será el mundo en el futuro o sobre las consecuencias que las políticas presentes tendrán sobre este, las razones para adoptar políticas de inversión con considerables costes presentes y beneficios futuros inciertos quedan debilitadas. Y, como Jacobs y Matthews (2012) han mostrado, cuando este es el caso, los ciudadanos son más reacios a apoyar políticas de inversión, que subordinan a aquellas cuyos beneficios estén ubicados en el corto plazo.

Por ello, el tipo de recomendación experta que instituciones independientes pueden proporcionar es fundamental para hacer la incertidumbre más tratable. Ahora bien, cuando dichas instituciones gozan de autoridad (bien porque competencias específicas de toma de decisiones les son transferidas o bien porque disponen de poderes sobre el legislador o las administraciones públicas), pueden incrementar la incertidumbre relativa a la adopción de políticas de inversión, en lugar de reducirla. Por una parte, la incertidumbre sobre si dichas políticas serán adoptadas, y posteriormente mantenidas en el tiempo, se mantiene constante, puesto que la capacidad para maniobrar de quienes han de adoptarlas (esto es, para desviarse compromisos previos y para avanzar su propia agenda) se mantiene intacta. Por otra parte, sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con los cargos electos, uno de los escasos mecanismos de los que disponen los ciudadanos para disciplinar a los cargos políticos y

reducir la incertidumbre sobre su comportamiento (la amenaza de castigo electoral) desaparece, por lo que la incertidumbre política aumenta.

Estos problemas pueden ser mitigados mediante la imposición de un mandato acotado y específico que detalle los objetivos y medios disponibles de estas instituciones y establezca mecanismos de supervisión y control, construyendo así la actuación de las mismas. Ello no elimina los problemas de legitimidad procedimental, puesto que las instituciones de este tipo siguen siendo independientes. Tampoco elimina completamente los problemas de legitimidad sustantiva derivados de la incertidumbre que la transferencia de autoridad produce, además del incremento de los costes computacionales que ello impone en los ciudadanos. Pero sí sugiere que los mecanismos de aislamiento en combinación con los de restricción son significativamente más legítimos que los primeros aisladamente.

Los *mecanismos de restricción*, por su parte, enfrentan considerables problemas de rigidez y legitimidad intergeneracional, como examinaremos a continuación. Pero están en mejor disposición de atajar los determinantes epistémicos y motivacionales del cortoplacismo político, así como los déficits de legitimidad procedimental intrageneracional, que afectan a los mecanismos de aislamiento. Por una parte, es cierto que carecen de la capacidad de proporcionar *input* experto externo que incremente la calidad epistémica de la toma de decisiones en materias intergeneracionalmente sensibles. Pero, al sujetar a los cargos políticos a un conjunto de normas claras, con sanciones costosas en caso de desviarse de las mismas y con menores costes computacionales para los ciudadanos que los mecanismos de aislamiento, reducen la incertidumbre política e incrementan la disposición de los ciudadanos a apoyar la adopción de políticas de inversión. Por otra parte, al aplicarse sobre cargos que están sujetos a elección directa y rendición de cuentas ante los ciudadanos, carecen de los problemas de legitimidad procedimental que afectan a las agencias independientes.

Los problemas de legitimidad a los que se enfrentan no son menores, sin embargo. Cuando los mecanismos de restricción adquieren rango constitucional y están por ello protegidos por requisitos de rigidez para su enmienda, tales como la exigencia de mayorías cualificadas, ponen en riesgo el principio de soberanía generacional, al extender la jurisdicción de la generación constituyente extrageneracionalmente, imponiendo así su voluntad sobre la voluntad de las generaciones venideras. Es preciso indicar que ello puede

estar plenamente justificado en términos de legitimidad sustantiva, puesto que permite que la generación constituyente impida que generaciones posteriores puedan adoptar políticas que dañen los derechos fundamentales de generaciones posteriores a estas últimas. También puede estar justificado allí donde dichas normas fueron adoptadas mediante procedimientos cuyas credenciales democráticas sean muy superiores a los de los procedimientos legislativos ordinarios. Si, por ejemplo, estas fueron adoptadas como resultado de un proceso ampliamente participativo y deliberativo, y gozaran de un apoyo en referéndum de una mayoría muy amplia, entonces es posible argumentar que la constitucionalización de las mismas no tiene por qué reducir la soberanía de las generaciones futuras sino, por el contrario, proteger la soberanía de los ciudadanos que forman dichas generaciones frente a los posibles abusos de sus representantes parlamentarios.³

Un problema adicional es el de la excesiva rigidez que dichas normas pueden presentar, lo cual puede conducir a la incapacidad de las mismas para adaptarse a circunstancias cambiantes con rapidez, imponiendo así restricciones sobre las decisiones políticas que impidan la adecuada atención a los intereses de las generaciones futuras y reduciendo así su legitimidad sustantiva. Una implicación de este problema es relativo al contenido de dichas normas, que por esta y por otras razones examinadas en la sección anterior deberían limitarse en su contenido a cubrir necesidades básicas, dado que su contenido difícilmente cambiará con el tiempo. Una segunda implicación es relativa a su formulación. Para mitigar el problema de la excesiva rigidez, las normas constitucionales pueden ser formuladas de manera suficientemente abstracta (como principios, en lugar de como reglas) a fin de que las generaciones posteriores puedan adaptar su interpretación a circunstancias cambiantes.⁴ Es preciso señalar, por último, que los mecanismos restrictivos con rango no constitucional no están sujetos al problema de legitimidad procedimental que afecta a las normas constitucionales. Y lo están en menor medida, dada la mayor facilidad de su modificación legislativa, en relación con su posible excesiva rigidez y con los problemas de legitimidad sustantiva que se derivan de ello.

³ Este argumento se encuentra originalmente en Ackerman (1991). Véase González Ricoy (2013) para un intento de aplicación intergeneracional del mismo.

⁴ Para un análisis detallado de estas implicaciones, véase González Ricoy (2016) y Ekeli (2007).

Conclusión

Un análisis completo de las condiciones de legitimidad de las instituciones intergeneracionales requeriría examinar una muestra más completa de dichas instituciones de la que se ha llevado a cabo aquí. Este capítulo ha mostrado, sin embargo, que algunos de los déficits de legitimidad que con frecuencia se les atribuyen son meramente aparentes o pueden ser mitigados mediante un apropiado diseño de las mismas. También ha mostrado que las razones que en ocasiones se esgrimen a favor de la exclusión de los intereses de las generaciones futuras en la toma de decisiones presente, así como a favor de la irrelevancia o incluso ilegitimidad de las instituciones intergeneracionales, pueden ser satisfactoriamente respondidas. Es más: dados los importantes problemas de legitimidad de las instituciones existentes en toda una serie de ámbitos de actuación en los que los intereses de las generaciones futuras se verán significativamente afectados, y dada la urgencia de actuar en dichos ámbitos, no es descartable que los aspectos problemáticos de dichas instituciones queden compensados por los beneficios de las mismas en términos de mitigación de los problemas de legitimidad actualmente existentes, así como por consideraciones de justicia intergeneracional que este trabajo no ha examinado.

Bibliografía

ACKERMAN, B. (1991). *We the People. Foundations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

ADAMS, N. P. (2017). «Institutional Legitimacy», *Journal of Political Philosophy*, vol. 6(1),

pp. 84-102.

ADOLPH, C. (2003). *Bankers, Bureaucrats and Central Bank Politics. The Myth of Neutrality*. Cambridge: Cambridge University Press.

BICKEL, A. (1962). *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven: Yale University Press.

BICKNER, R. E. (1980). «Pitfalls in the Analysis of Costs». En Majone, G. y Quade, E. S. (eds.). *Pitfalls of Analysis*. Londres: Wiley.

BUCHANAN, A. (2018). «Institutional Legitimacy». *Oxford Studies in Political Philosophy*, 4, pp. 51-78.

BOSTON, J. (2017). *Governing for the Future. Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*. Bingley: Emerald.

CANEY, S. (2010). «Climate Change, Human Rights and Moral Thresholds». En Humphreys, S. (ed.). *Human Rights and Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

DOBSON, A. (1996). «Representative democracy and the environment». En Lafferty, W. M. y Meadowcroft, J. (eds.). *Democracy and the environment: Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar.

EKELI, K. S. (2007). «Green constitutionalism: The constitutional protection of future generations». *Ratio Juris*, 20(3), pp. 378-401.

GONZÁLEZ RICOY, I. (2013). «An account of the democratic status of Constitutional rights». *Res Publica*, 19(2), pp. 241-256.

GONZÁLEZ RICOY, I. (2016). «Constitutionalizing intergenerational provisions». En González-Ricoy, I. y Gosseries, A. (eds.). *Institutions for future generations*. Oxford: Oxford University Press.

GONZÁLEZ RICOY, I. (2016). «Instituciones intergeneracionales y cortoplacismo político». *Revista española de ciencia política*, 41, pp. 67-92.

GONZÁLEZ RICOY, I., y Gosseries, A. (eds.). (2016). *Institutions for future generations*.

Oxford: Oxford University Press.

HEALY, A. y MALHOTRA, N. (2009). «Myopic Voters and Natural Disaster Policy». *American Political Science Review*, 103(03), pp. 387-406.

IPCC (2014). *Fifth assessment report. Synthesis report*. Ginebra: IPCC.

JACOBS, A. M. (2011). *Governing for the long term: Democracy and the politics of investment*. Cambridge: Cambridge University Press.

JACOBS, A. M. y MATTHEWS, J. S. (2012). «Why do citizens discount the future? Public opinion and the timing of policy consequences». *British Journal of Political Science*, 42(4), pp. 903-935.

LAWFORD-SMITH, H. (2014). «Benefiting from failures to address climate change». *Journal of Applied Philosophy*, 31, pp. 392-404.

MARGLIN, S. (1963). «The social rate of discount and the optimal rate of investment», *Quarterly Journal of Economics*, 77, pp. 95-111.

Oxford Martin Commission for Future Generations (2013). *Now for the long term: The report of the Oxford Martin Commission for future generations*. Oxford: University of Oxford.

NORDHAUS, W. (2008). *A question of balance: Weighing the options on global warming policies*. New Haven: Yale University Press.

PARFIT, D. (1984). *Reasons and persons*. Oxford: Clarendon Press.

NORES, M. *et al.* (2005). «Updating the economic impacts of the High/Scope Perry Preschool program». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 27(3), pp. 245-261.

SCHAUER, F. (2000). «Incentives, reputation and the inglorious determinants of fiducial behavior». *University of Cincinnati Law Review*, 68, pp. 615-636.

STERN, N. (2007). *The economics of climate change: The stern review*. Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations Secretary General (2013). *Intergenerational solidarity and the needs of future generations*. Nueva York: United Nations.

WALDRON, J. (1999). *Law and disagreement*. Oxford: Oxford University Press.