

Documento de Trabajo - 2017/03

Cargos por Azar

Emilio Albi
(Universidad Complutense de Madrid)

fedea

Los altos cargos y el azar

Emilio Albi

Los partidos políticos tienen la decisión final en la elección de altos cargos, desde el Tribunal Constitucional, o el de Cuentas, hasta la CNMV, o el Banco de España. El problema surge si los partidos, atendiendo a sus propios intereses, deciden colonizar las instituciones del Estado, seleccionando a candidatos afines. La política, en lugar de mejorar el bienestar social eligiendo a los mejores expertos, persigue intereses de partido. Esto es lo que la experiencia nos hace sospechar que ha ocurrido a menudo en España.

Una pregunta inevitable en este asunto es si resulta factible el cambio en el comportamiento de los partidos, que se confirmaría por su admisión del incentivo del azar a tal cambio y no por meras declaraciones de buenas intenciones. No creo que los políticos cedan con facilidad su capacidad de decisión sobre los puestos directivos de las altas instituciones del Estado. Además, estas nuevas ideas suponen cambios constitucionales y de las leyes orgánicas que crean casi todas las instituciones, lo que requiere mayorías considerables a favor. Sin embargo, la imprescindible regeneración institucional que se intenta en estos momentos, la mayor competencia entre los partidos por el voto y una presión decidida de la sociedad civil, ofrecen buenas posibilidades a ese cambio en el comportamiento partidista.

La propuesta de “cargos por azar,” que se ofrece para su debate público, intenta despolitizar la elección de altos cargos. Su diseño se desarrolla en tres fases, siempre con la mayor transparencia. La primera es muy sencilla: una convocatoria pública de los altos cargos a elegir, a la que se presentan candidatos que han de cumplir un conjunto de requisitos.

En la segunda fase ya entra en acción el azar. Se formaría una Comisión de evaluación, con un número no excesivo de miembros (digamos, cinco), por sorteo entre expertos de prestigio, que aceptaran formar parte de este grupo sujeto a sorteo y, en su caso, de la Comisión. Esas personas serían propuestas por los partidos con representación parlamentaria y por organizaciones profesionales o centros públicos y privados de relevancia, sin que, obviamente, se hayan presentado al proceso de selección. Estas propuestas deberían establecer por escrito las razones de la presentación de esas personas.

Un punto *crucial* en esta fase es que los partidos, organizaciones o centros que proponen los nombres entre los que se ha de sortear la formación de la Comisión evaluadora, lo hagan con un número máximo de personas propuestas por cada entidad que totalice, a su vez, un tamaño determinado del grupo de personas sometidas al sorteo. El motivo es que ningún proponente pueda contar con una probabilidad suficientemente alta de controlar, tras el sorteo, a la Comisión.

Como resultado, la Comisión debería presentar, como máximo, un número doble de candidatos apropiados que el de altos cargos a cubrir. Si, por ejemplo, se ha admitido a cincuenta candidatos para renovar las doce plazas de Consejeros del Tribunal de Cuentas, la Comisión, con evaluaciones por escrito abiertas al escrutinio público, seleccionaría por mayoría a veinticuatro candidatos como máximo, sin otorgar preferencia a unos sobre otros y siempre que ese número se alcance con personas suficientemente adecuadas.

La tercera fase del proceso de elección puede llevarse a cabo de dos formas alternativas. La primera es que, con mayorías análogas a las de la normativa actual, los partidos políticos, dentro del Parlamento y tras sesiones públicas de audiencia, elijan a quienes han de ocupar altos cargos entre aquellos que la Comisión de evaluación ha propuesto. Si se produjeran retrasos inaceptables en los nombramientos por no alcanzarse acuerdos que permitieran las mayorías parlamentarias requeridas, se tendría que seguir, obligatoriamente, la alternativa siguiente.

La segunda alternativa implica mantener la desconfianza que hoy se tiene en los políticos (o estimular indirectamente los necesarios acuerdos de la primera, ya que si no se logran en tiempo determinado se tendría que seguir esta segunda vía) y supondría que los partidos pudieran establecer vetos por mayorías adecuadas, con razones dadas por escrito y publicadas, de hasta una cuarta parte (calculada por defecto, en números enteros) de las personas propuestas por la Comisión. Como es claro, el veto solo se podría producir cuando existan, como mínimo, dos cargos por cubrir y cuatro candidatos propuestos. Tras los posibles vetos, un sorteo imparcial, entre los candidatos que resten de la propuesta de la Comisión, elegiría a las personas que cubran los altos cargos. Siguiendo con el ejemplo del Tribunal de Cuentas, si la Comisión de evaluación propone veinticuatro candidatos y el veto alcanza al máximo de seis personas, el sorteo entre las dieciocho restantes daría los doce nuevos Consejeros.

Emilio Albi es profesor emérito de la Universidad Complutense. El artículo se ha publicado en “El Cronista”, nº65, 2017.

“Cargos por Azar”

EMILIO ALBI

Universidad Complutense de Madrid

(Artículo publicado en “El Cronista”, n° 65,2017)

Resumen: El azar puede ofrecer el estímulo que contrarreste comportamientos no deseables de los partidos políticos en la elección de altos cargos, La aleatoriedad rompe el incentivo de seguir conductas políticas oportunistas ya que lo fortuito elimina saber quién hará tal cosa o conseguirá tal otra. “Cargos por azar” intenta despolitizar la elección de altos cargos en muy diversas instituciones del Estado.

Palabras clave: Aleatoriedad, Instituciones, Altos cargos, Politización del nombramiento de altos cargos, Cargos “por azar”

Clasificación JEL: D02, D71 ,D72, D73, D79, H11, H83, H89

1. Introducción

Desde el inicio de mi curiosidad intelectual por el azar, me pareció que los sorteos ofrecían muy buenas posibilidades para solucionar problemas concretos de la vida pública. Una de estas ocasiones sería la elección despolitizada de altos cargos para que actúen, con autonomía del poder político, en diversos órganos de los Estados.

Curiosamente nunca vi desarrollado este punto en la literatura actual, aparte de los estudios históricos existentes acerca del azar y los cargos públicos. Por la existencia de otras diversas obligaciones, no escribí sobre este asunto aunque sí lo aireé en algunas conferencias y en conversaciones con amigos interesados en el azar, sin éxito excesivo. Un rastro de haber hablado de este tema queda en algún párrafo de una conferencia que di en el Instituto de Estudios Fiscales, (Albi, 2001), sobre el control público y la transparencia, cuyo texto se colgó en la red de esta institución. Mucho más recientemente, escribí unas páginas acerca de este tema que están impresas en Albi y Onrubia (2015) y un artículo en El País, de 22 de marzo de 2016, titulado “Cargos por azar”.

Ahora vuelvo a insistir en este asunto, con el propósito de que surja una discusión amplia sobre “cargos por azar” en la que sería deseable que intervinieran, junto a los economistas, politólogos, sociólogos, juristas o estadísticos, y los propios políticos. A continuación me centraré, para el caso español, en lo que denomino “cargos por azar”, sus pros y contras, ofreciendo una propuesta de elección de altos cargos que incluye aleatoriedad, tras hacer una breve referencia a Jon Elster, quien me introdujo en el campo del azar. El trabajo termina con las conclusiones que se derivan del mismo.

2. Jon Elster y “Taming Chance”

2.1.Elster

Jon Elster es un filósofo noruego, nacido en 1940, con estudios de filosofía, matemáticas y filología francesa, e interesado en la economía y la justicia, que obtuvo su doctorado en la Sorbona de Paris, (1972), con una tesis sobre Karl Marx dirigida por Raymond Aron (e iniciada con Althusser). En la actualidad enseña en la Universidad de Columbia y es también catedrático honorario del Collège de France (previamente trabajó en las universidades de Oslo y Chicago).

Dentro de su muy amplia producción académica, interesa resaltar ahora sus trabajos sobre la teoría de la elección racional. Su argumento fundamental es que la racionalidad presenta límites y fallos, o que, simplemente, no hacemos caso de la misma.

Taming Chance: Randomization in Individual and Social Decisions tiene su origen en la Tanner Lecture que Elster dió, en 1987, y constituye el centro de nuestro interés. Este tema lo comentaremos en el apartado siguiente. Una versión ampliada de esta conferencia, “Domar (o Domesticar) el Azar: la selección aleatoria en las decisiones individuales y sociales”, forma el segundo capítulo de *Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality* (1989).

Solomonic Judgements, cuenta, además del capítulo segundo sobre Domar el Azar, con uno primero acerca del fracaso de la racionalidad y otro, último, relativo a la posibilidad de seguir políticas públicas racionales (el tercer capítulo se refiere a los intereses del niño, por ejemplo en situaciones de custodia tras un divorcio). Este libro no se ocupa de conocer por qué nos apartamos de lo racional en la conducta individual o social, sino de los casos en que la racionalidad no aporta pautas de comportamiento ya que es indeterminada. En estas situaciones, el poder de la razón queda limitado y, parafraseando a Elster, sería una forma de irracionalidad creer en la misma.

En esencia, para estos casos, se debe aceptar la limitación de la elección racional, utilizando, como soluciones:

- criterios de justicia de la filosofía moral en cuanto a las decisiones políticas de carácter distributivo (criterios basados, según Elster, en las ideas de John Rawls o Ronald Dworkin, o en la realidad del Estado del Bienestar);

- las exigencias, desde un enfoque sociológico, de las denominadas normas sociales, que sean comúnmente compartidas. Esto es útil, sobre todo, en las elecciones individuales (el estudio de las normas sociales se desarrolla más ampliamente en *The Cement of Society*, libro también publicado en 1989);
- o el recurso del azar.

Por último, para terminara esta breve presentación de la obra de Jon Elster en relación con la teoría de la elección racional, el autor, en *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment and Constrains* (2000), plantea las ventajas que ofrecen el pre-compromiso, por el que se restringe la libertad de elección, y la ampliación de los mecanismos de control externo en el ámbito público, de forma que se alcance mayor bienestar. Un ejemplo de pre-compromiso sería, a nivel individual: “si llevo el coche no bebo ya que si empiezo no sé cuantas copas tomaré”. En esencia, se trata de utilizar restricciones que son diferentes en la esfera individual y en la colectiva. En el terreno político, el control de las actividades públicas rinde muy buenos frutos y las constituciones escritas permiten establecer normas para organizar la vida en común y ofrecen, con sus restricciones, mecanismos para frenar inconsistencias de la comunidad y lograr su mejor gobierno.

2.2 “Taming chance”

Echar suertes es un método muy antiguo de tomar decisiones individuales o sociales. Los sorteos aparecen en la Biblia y el azar se ha utilizado históricamente para nombrar cargos públicos desde las ciudades-estado griegas a Venecia o Florencia, o en la selección de miembros del Consulado del Mar en Barcelona por parte del Consell de Cent. Irlanda, recientemente, ha introducido un sorteo entre ciudadanos para que actúen en una de las fases que una Comisión ha de completar para la reforma constitucional (se propone algo similar por parte de grupos independentistas catalanes para la redacción de una constitución republicana). La selección de jurados por sorteo llega desde Atenas, en el siglo V antes de Cristo, hasta hoy.

Es cierto, por otro lado, que la aleatoriedad, bastante utilizada en el pasado, ha caído relativamente en desuso para la toma de decisiones sociales, pero algunos ejemplos subsisten. Se usa mucho el sorteo en el deporte; para la asignación, junto con otros criterios sustantivos, de puestos escolares y universitarios, o de viviendas públicas; para asignar concesiones, digamos, de exploración de hidrocarburos; y con menos frecuencia, o visibilidad, en algunas decisiones sobre quién debe utilizar determinados recursos médicos. Se puede utilizar la suerte, quizá, en el reclutamiento o en la licencia absoluta del ejército.

Elster comenta, en *Taming Chance*, que las elecciones de 1973 en Suecia resultaron en un empate exacto entre la derecha y la izquierda, lo que se resolvió lanzando una moneda al aire pues la Constitución sueca no ofrecía una solución alternativa. Examina, igualmente, la sugerencia de Assar Lindbeck (1976) de fechar las elecciones al azar, con

sorteos sucesivos, a partir, por ejemplo, del segundo año desde las anteriores y un máximo de cuatro o cinco años, para contrarrestar los ciclos políticos y su influencia sobre el gasto público y los déficits en general. También reseña la idea de la remodelación aleatoria de los distritos electorales, con determinadas restricciones, para evitar que los partidos utilicen el nuevo diseño de las circunscripciones en sus propios intereses. Esto podría ser aplicable en un cambio del sistema electoral español hacia una mayor igualdad entre distritos, usando asimismo criterios demográficos, lo que, junto a una flexibilización de las listas, eliminaría, en buena medida, defectos actuales.

En todo caso, el ideal normativo es seguir los métodos que oferte la teoría de la decisión racional. Sin embargo, de acuerdo con Elster, se debe permitir racionalmente el uso del azar, e incluso resulta ser una prescripción recomendable, cuando la teoría genera indeterminación por la existencia de equioptimalidad (todos los resultados son igualmente óptimos, al menos dentro de los límites en los que resulte rentable averiguar si alguno de ellos es mejor), porque se sea indiferente entre diversos resultados, o a causa de la inconmensurabilidad (la comparación de las opciones es intrínsecamente imposible o escasamente fiable, con independencia de su coste) . La incertidumbre, o sea no poder adscribir un conjunto de probabilidades a los sucesos, o simplemente el coste de la obtención de la información necesaria para una toma de decisión, son también limitaciones de la elección racional.

El recurso a la suerte en los casos de equioptimalidad o de indiferencia es bastante directo y claro. En Economía, la indeterminación, especialmente por la dificultad de comparar y valorar las opciones sociales existentes, o que tengamos que contar con riesgos e incertidumbres, se aborda, de mejor o peor manera, dentro de la racionalidad instrumental que ofrece la solución neoclásica de maximización de objetivos con restricciones. Otros usan alternativas diversas, como en la teoría de la satisfacción de Herbert Simon. Se pueden seguir, incluso, los *animal spirits* keynesianos para tomar, en ocasiones, una decisión final sobre una inversión. Se utilizan, también, métodos convenidos por la profesión, e igualmente instrumentales, como, por ejemplo, el Análisis Coste Beneficio. Este tipo de análisis se puede entender, intuitivamente, como un sistema de decisión, o al menos de generar información relevante, que tiene por finalidad valorar los efectos, positivos o negativos, de un cambio social para decidir si colectivamente se prefiere ese cambio, otro, o ninguno.

Cuando las decisiones tomadas, económicas o sociales, se llevan a la práctica, la complejidad aumenta. Se hace necesario coordinar e incentivar a los diversos agentes, contando con una información costosa, limitada y distribuida imperfectamente. Parte de la Economía es también el estudio y diseño de las organizaciones y los mecanismos de coordinación y estímulo necesarios para el logro eficiente de objetivos, lo que, en el terreno colectivo, nos dirige hacia los asuntos de Gestión Pública. El cuidado en el diseño de incentivos dentro de la aplicación de las políticas públicas, o privadas, es un tema económico fundamental.

Con el azar pueden lograrse buenos efectos de estímulo, incentivando determinados comportamientos, más allá de su utilidad para poder decidirnos por una opción cuando tenemos indeterminación, el coste de decisión es muy alto o el voto sea manipulable. Esto resulta primordial para este trabajo. Nuestro interés es que el azar domado, y utilizado con inteligencia, establezca el estímulo que contrarreste comportamientos no deseables de los partidos políticos en la elección de altos cargos.

La aleatoriedad rompe el incentivo de seguir conductas políticas oportunistas ya que lo fortuito elimina saber quién hará tal cosa o conseguirá tal otra. La suerte puede promover honestidad e imparcialidad. No obstante, el azar se interpreta muchas veces como algo arbitrario y se entiende que la “suerte es caprichosa”, lo cual es cierto. Habrá que ver si las ventajas del uso del azar, en cuanto a su capacidad incentivadora de comportamientos, supera a sus desventajas en cada caso.

Lo esencial es que una selección de personas para ocupar altos cargos que incluya elementos aleatorios impida, o dificulte grandemente, la utilización del poder político para colocar a sus favoritos, o castigar a sus rivales, logrando objetivos propios y no los que se derivarían de actuaciones de agentes independientes. Si se alcanzara este fin, la política sería más honesta y sus resultados probablemente más eficientes.

3. El problema de la elección de altos cargos

En los Estados contemporáneos existe un buen número de órganos y agencias de control, supervisión y regulación, indispensables para el equilibrio de poderes, la fiscalización y transparencia, o la buena Administración Pública, cuya función debería ser técnica y autónoma. Siguiendo este argumento, nos interesa en este trabajo la elección de los altos cargos de esas instituciones y cómo lograr, con la ayuda del azar, que estos sean más independientes de los partidos políticos. Independencia no solo en términos de inamovilidad de esos altos cargos sino, especialmente, de autonomía respecto del poder que los selecciona (sin perjuicio de las normas adecuadas sobre incompatibilidades, duración del cargo y valía profesional que refuerzan la independencia). No es necesario señalar que no nos ocupamos del personal que trabaja habitualmente en las altas instituciones del Estado, cuya selección requiere, como la de cualquier funcionario, de un cuidado especial, dadas sus funciones.

Dentro del caso español, podemos distinguir entre órganos constitucionales, que figuran en la Constitución de 1978 y que atienden al equilibrio de poderes y al control del Estado, y otras organizaciones o agencias que se integran esencialmente en el desarrollo de la gestión pública. Trataremos de estas instituciones, de acuerdo con la normativa de elección de sus directivos, analizando después el problema que surge en la selección de los mismos.

3.1 Órganos Constitucionales

Los órganos constitucionales básicos son: el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Tribunal Constitucional (TC), el de Cuentas (T de C) y el Defensor del Pueblo (D del P). Figuran igualmente en la Constitución de 1978 dos órganos consultivos del Gobierno: el Consejo de Estado y el Consejo Económico y Social. Algunas Comunidades Autónomas han establecido Sindicaturas de Cuentas, Oficinas del Defensor del Pueblo o Consejos Económicos y Sociales.. A continuación se establece una síntesis de la normativa vigente sobre la elección de sus altos cargos.

Dejando aparte las dos instituciones consultivas y las autonómicas, tanto el CGPJ como el TC, el T de C y el D del P plantean casos diferentes para el objetivo de este trabajo. La elección de los altos cargos de estos cuatro órganos constitucionales se ha establecido, en la Constitución y en las correspondientes leyes orgánicas que los rigen, de la siguiente forma.

Para el T de C, cada una de las dos Cámaras del poder legislativo, con mayorías reforzadas (tres quintos) elige, por mitades, a todos los Consejeros previamente pactados. El D del P se elige, como candidato pactado, por el Congreso, con refrendo del Senado, con la misma mayoría reforzada de tres quintos para ambas Cámaras. En el TC, de sus doce Magistrados, dos se eligen por el Gobierno, dos se votan por el CGPJ, cuatro por el Congreso y el mismo número por el Senado (en esta Cámara entre candidatos propuestos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas), debiendo alcanzarse, para estos últimos diez Magistrados, iguales mayorías reforzadas de tres quintos.

En el caso del CGPJ, son las dos Cámaras de las Cortes las que votan, por mitades y con las mismas mayorías reforzadas ya señaladas, a los veinte Vocales, divididos en dos tramos: el de juristas de reconocido prestigio que incluye a ocho miembros del Consejo (entre los que puede haber Jueces o Magistrados que no estén en servicio activo) y el turno judicial, formado por doce vocales que sean Jueces o Magistrados en servicio activo (hay una propuesta, Ciudadanos y PP, de que los vocales de este turno se elijan directamente por los jueces en vez de por las Cortes). El Presidente del CGPJ y del Tribunal Supremo se elige por los Vocales del Consejo, entre los candidatos propuestos por ellos mismos, teniendo que ser Magistrado del Supremo y reunir las condiciones para ser Presidente de Sala en este Tribunal, o jurista de reconocida competencia con veinticinco años de ejercicio. Por tanto, el Consejo se compone de veintiún miembros, Se observa, y tiene buena lógica, el peso especial del poder judicial en el CGPJ por tratarse del órgano de gobierno del mismo, aunque la decisión final para la elección de Vocales es, en la actualidad, del poder legislativo y, por consiguiente, de los partidos políticos.

3.2 Otros órganos y agencias

En el ámbito general de los organismos, autoridades administrativas o agencias (estas últimas en sentido técnico, no el legal), con dedicación al control, supervisión o

regulación, entramos por fuerza en el terreno de la Gestión Pública, ya que son útiles para la misma. La Administración actúa como agente de los políticos, tanto de los que ocupan el gobierno como el legislativo, quienes tienen la legitimidad obtenida con el voto ciudadano. Para minimizar costes de transacción y agencia, se debe optar por la delegación de decisiones, o funciones, y seguir criterios de incentivación, regulación y supervisión. Es igualmente necesario lograr controles y contrapesos recíprocos que impidan excesos de poder públicos y privados.

La razón que subyace al párrafo anterior es que políticos, administradores públicos y todos los demás agentes sociales tienen sus propios objetivos que, a menudo, no coinciden con el interés general (concepto, por otro lado, no siempre fácil de interpretar), y la delegación de decisiones y funciones sirve, potencialmente, para contrarrestar posibles desviaciones del bienestar común debidas a intereses particulares. Por otro lado, esa delegación en un órgano, constitucional o no, requiere independencia del poder político que la establece (y de otros poderes), en términos de un mandato fijo, de profesionalidad e incompatibilidades, de inamovilidad y, en lo que nos ocupa ahora, una selección de sus altos cargos no contaminada por la cercanía de los elegidos con el poder.

En España, la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales supuso un gran impulso a la instauración de las mismas, como organizaciones autónomas y flexibles en la gestión, con responsabilidad por sus resultados. De hecho, en las Disposiciones Adicionales de esta Ley se establecía que los organismos públicos que hubieran de crearse en la Administración adoptaran la configuración de Agencias Estatales, sin perjuicio de la creación de organismos autónomos o entidades públicas empresariales. Se autorizaba, también, al Gobierno a transformar, con ciertas excepciones y cumpliendo determinadas condiciones, organismos públicos en Agencias, al igual que a crear la Agencia Estatal de Evaluación, la del Boletín Oficial del Estado, la relativa a las competencias del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y nueve más. La previa existencia de, por ejemplo, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, entre otras, completaba un panorama muy positivo para este tipo de organización administrativa. La Ley 28/2006, por último, establecía que el nombramiento de altos cargos en las Agencias dependiera del partido político en el gobierno cuando se produjeran los mismos.

Con un vaivén no extraño a la política española (todo Agencias, casi ninguna Agencia), la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, deroga la Ley 28/2006, con efectos de 2 de octubre de 2016, fecha general de entrada en vigor de la primera Ley. Se establece un plazo de tres años, tras esta misma fecha, para la adaptación o extinción de las Agencias Estatales (o sea hasta 2 de octubre de 2019). Durante este periodo de tiempo la Ley 28/2006 se mantendrá en vigor. Con esta peculiar regulación, lo cierto es que no se sabe si las Agencias estatales desaparecerán en su totalidad, o no. La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público surge de las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada por el Gobierno por acuerdo de 26 de octubre de 2012.

Lo que sí es claro es que la Ley 40/2015, en su artículo 84, establece, a partir de su entrada en vigor el 2 de octubre de 2016, una nueva clasificación del sector público estatal reducida a los siguientes tipos:

- Organismos públicos, incluyendo los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales
- Autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles estatales, consorcios, fundaciones del sector público, fondos sin personalidad jurídica y universidades públicas no transferidas.

Abandonando este último asunto y pasando ya al tema de la selección concreta de altos cargos en determinadas entidades, contamos con numerosos órganos de control, supervisión y regulación. Los más importantes son: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), o la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV). De especial interés es, por supuesto, el Banco de España (BE). En cuanto a Agencias y Autoridades, tenemos, entre otras, a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), o la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (OPCG), sin olvidar al Consejo de Seguridad Nuclear (CSN).

En este ámbito, como en general en el de todas las instituciones del país, hay mucho que reformar. Durante los últimos años se ha ido aportando ideas de interés a este respecto. Un buen resumen de las mismas, junto con otros temas institucionales, se encuentra en Sebastián (2016).

Como síntesis de la selección de altos cargos en las entidades de control, supervisión y regulación, podemos decir que es el partido en el Gobierno quien ejerce el poder básico de elección. En casi todos los casos, se han de satisfacer criterios, bastante generales, de incompatibilidad, o de elección entre personas de “reconocido prestigio” en las materias correspondientes, sin precisión especial sobre lo que esto último quiere decir. En la mayoría de las ocasiones se establecen plazos máximos de mandato (de cuatro a seis años) y la posibilidad, o no, de renovación. Por ejemplo, los Presidentes y Consejeros elegidos para la CTBG, la CNMC y AIREF, o el Gobernador del BE, no pueden reelegirse. En la CNMV, y el CSN, la reelección es posible solo una vez. AEVAL y la OPCG ni tan siquiera cuentan con plazo de mandato, o regulación de la posibilidad de renovación, ya que las propuestas de nuevos miembros se pueden realizar, en cualquier momento, por el Ministro de adscripción o el Presidente de las Cortes respectivamente (con aceptación, en este último caso de las Mesas de las Cámaras), con lo que su independencia resulta claramente afectada. Estas dos últimas entidades merecerían serios cambios que se apuntan en Albi y Onrubia (2016).

Las propuestas de altos cargos en todos estos órganos se hacen por el Gobierno (su Presidente en el caso del Gobernador del BE), por algún Ministro (entre los que priman los de Hacienda y Administraciones Públicas y el de Economía) o por el Presidente del

Congreso para la OPCG. Estas propuestas requieren refrendo parlamentario, antes del nombramiento, en bastantes ocasiones. La propuesta del Presidente de la CTBG ha de ser refrendada por el Congreso por mayoría absoluta. Lo mismo ocurre con la Presidencia de la CNMC, y de la AIREF, que se refrenda por mayoría absoluta de la Comisión correspondiente del Congreso. El Gobernador del BE comparece, al igual que el Ministro de Economía, ante la Comisión del Congreso a efectos informativos. Los miembros del CSN, propuestos por el Ministro de Industria, deben recibir aceptación o veto de la Comisión de Industria, por mayoría de tres quintos, en el plazo de un mes desde la fecha en que se comuniquen las propuestas, pero transcurrido ese mes se consideran aprobadas.

Es claro, por tanto, que los partidos políticos, especialmente los que ocupan el poder ejecutivo en el momento de hacer o discutir las propuestas de nombramiento de altos cargos, tienen la capacidad de decisión. Cuentan, además, con posibilidades de retrasar por bloqueo, o adelantar por dimisiones, las renovaciones como medio de ejercer esa capacidad.

3.3 La realidad de la elección de altos cargos

Ya hemos visto que los partidos políticos son el elemento fundamental de decisión dentro de la normativa sobre la elección de altos cargos, ejerciendo su poder en sede parlamentaria y a través de las propuestas acerca de quiénes deben ocupar los mismos (aparte de las peculiaridades que plantea el CGPJ). Según órganos, hay diferencias en las mayorías necesarias para un nombramiento final (principalmente entre los que son constitucionales y los que no), o bien la elección depende solo del partido en el gobierno, sobre todo si cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento en cuyo caso juega con ventaja. Especialmente si se necesitan mayorías reforzadas, resulta imprescindible el intercambio de votos y de candidatos, lo que no resulta tarea excepcional, por lo difícil, si el sistema político genera bipartidismo, ni creo que imposible, aunque sí más compleja, cuando los resultados de las elecciones son más fragmentados. En todo caso, las negociaciones del intercambio no tienen transparencia alguna.

Todo esto es bastante habitual en numerosos países y responde a un enfoque de elección que se fundamenta en la legitimidad de los partidos procedente del respaldo que les da el voto ciudadano. La lógica de este enfoque es que los partidos políticos, cumpliendo su función, deberán elegir a los mejores profesionales para dirigir esos órganos con criterios de mérito básicamente. Como es natural, eso ocurrirá siempre que elijan bien y de acuerdo con el interés común. En esto último reside la diferencia entre lo ideal, quizá en exceso ingenuo, y lo real.

En la realidad ya sabemos que “el infierno suele estar empedrado de buenas intenciones”. El enfoque que acabamos de reseñar, racional y lleno de legitimidad, contiene un grave riesgo doble, como la experiencia nos enseña. En primer lugar, los partidos, atendiendo a sus propios intereses, pueden preferir ocupar (colonizar como se viene diciendo en tiempos recientes) los altos cargos del Estado, seleccionando a

candidatos para situar a personas afines (la clientela profesional del partido que también puede beneficiar a la empresarial), o para ofrecer una retirada honrosa (y muchas veces más lucrativa) a políticos que se desea salgan de otros frentes más directos de acción. A la vez, y este es el segundo interés propio, los partidos amplían su ámbito de poder de esta manera. La política, en lugar de limitarse a mejorar el bienestar social, persigue intereses de partido.

Como resulta claro que ha ocurrido en España, los partidos tienden a buscar esos objetivos de colonización de espacios con algún contenido político, y fortalecer así su poder, antes que contar con la mejor capacidad profesional en quienes acceden a los cargos para lograr resultados de calidad en la actuación de los altos órganos del Estado. A la vez, la descentralización autonómica ha ampliado considerablemente el espacio a ocupar por los políticos.

Se debe subrayar que alcanzar una actuación institucional satisfactoria, con buen control, regulación y supervisión, generando la información necesaria para la toma de decisiones, o articulando un sistema de contrapesos al poder, o entre poderes, es indispensable para la buena gobernanza de lo público. En cambio las actuaciones insatisfactorias conducen a graves desprestigios de las propias instituciones. No obstante, los partidos políticos parecen relegar estos hechos a un lugar secundario.

Esta realidad, que se deriva de la experiencia española durante casi todo el periodo democrático reciente, ha empeorado en los últimos veinte años. Ha existido una muy discutible independencia de las altas instituciones respecto del poder político. Los constituyentes de 1978 apostaron por un sistema electoral que gravitaba hacia el bipartidismo para favorecer la estabilidad política. Esto ha facilitado, especialmente en el caso de requerirse mayorías de 3/5 de los votos parlamentarios para aprobar los cargos, la negociación de los mismos por cargos para otro partido y no ha hecho muy difícil llegar a acuerdos, sobre todo si el partido en el Gobierno tenía mayoría absoluta. Si el partido gubernamental era minoritario, aquellos que lo habían apoyado (tradicionalmente los partidos nacionalistas, aunque nunca hubo gobiernos de coalición) también conseguían nombrar uno de los altos cargos a cambio de sus votos.

La situación ha cambiado recientemente, como muestran las elecciones de finales de 2015, y de junio de 2016, con un voto más disperso. El bipartidismo ha dado paso al multipartidismo. Los dos partidos clásicos, PP y PSOE, sumaron en 2008, el 84% de los votos, pero solo el 50,7%, 20 de diciembre de 2015, y el 55,69%, 26 de junio de 2016. El aumento de los votos conjuntos de PP y PSOE (debido al PP) en la elección al Congreso de 2016, respecto a 2015, no creo que sugiera el regreso al bipartidismo aunque quizá sí lo refuerce. A estos dos partidos, hay que añadir ahora a Ciudadanos y a la coalición de Podemos con otros diversos partidos, como “En Comú” o “En Marea”, Compromís, Equo, e Izquierda Unida, que, a su vez, pueden englobar a otros grupos políticos.

Ciudadanos y el PSOE han promovido una mejor elección de altos cargos, donde se incluye el azar, que se resume en el Apéndice 1. Por su parte, Podemos, en el proceso

para constituir gobierno, tras las elecciones de 2015, al solicitar una vicepresidencia del fallido gobierno del PSOE que controlara una parte de los nombramientos de cargos en altos órganos del Estado, aclaraba inicialmente que habría que seleccionar a gente “comprometida con el programa de gobierno”. Esta posición de Podemos no permite optimismo alguno respecto al aumento de la independencia de esas instituciones.

El resultado de la nueva situación política en relación a este asunto es todavía incierto, pero la apuesta que considero ganadora es que se mantendrá la inercia hacia la “ocupación” de los altos cargos por parte de los partidos políticos si una mejor calidad del debate público, y la propia sociedad civil, no mueve a estos a modificar su postura. En caso contrario, el multipartidismo solo significará a este respecto que un mayor número de partidos intercambiarán votos por cargos, haciendo más complejas esas negociaciones y debilitando aun más las altas instituciones del Estado.

Una pregunta final, imprescindible para el asunto que motiva este trabajo, es si resulta factible el cambio en el comportamiento de los partidos políticos, el cual se confirmaría por su admisión del incentivo del azar a tal cambio y no por meras declaraciones de buenas intenciones. No soy lo suficientemente ingenuo para pensar que los políticos cedan con facilidad su capacidad de decisión sobre los cargos directivos de las altas instituciones del Estado, perdiendo espacios de poder y muchos puestos para colocar a su clientela de partido. Hay que señalar, además, que la idea de “cargos por azar” supone cambios constitucionales y de las leyes orgánicas que crean esas instituciones, lo que requiere mayorías considerables a favor. Sin embargo, la regeneración política e institucional que se intenta en estos momentos, la mayor competencia entre los partidos por el voto ciudadano con su correspondiente necesidad de diferenciación, y una presión decidida de la sociedad civil, ofrecen buenas posibilidades a ese fin de transformación del comportamiento partidista.

El debate que se pretende fomentar con este papel cuenta con argumentos sólidos a favor de ese cambio del partidismo. Las ventajas de establecer procesos de selección del personal directivo de los altos órganos que, con la ayuda del azar, permitan contar con mejor capacidad profesional y mayor independencia de las personas nombradas, sin que tales procesos se vean envueltos en contiendas políticas, son importantes, sobre todo, quizá, para los partidos.

Es cierto que la alternativa hacia lo fortuito limitaría el poder de los partidos e, incluso, que los grupos políticos correrían el riesgo de enfrentarse a decisiones e información procedentes de las altas instituciones que no les gustaran. A cambio, obtendrían, como el resto de la sociedad, un control, o supervisión, creíbles y una información más precisa, junto con un mayor equilibrio de poderes. Todo esto facilitaría la gobernanza de lo público, el funcionamiento de la economía y el mejor bienestar social, logrando los políticos buenos réditos electorales. Por otro lado, si, en algún momento, la actividad de alguna de las altas instituciones no fuera satisfactoria, sino deficiente, la responsabilidad recaería en sus directivos, sin alcanzar directamente a los partidos.

Los beneficios derivados de la colaboración del azar y la transparencia en el ámbito de la elección de altos cargos, produciendo un cambio en el comportamiento observado en los partidos, son grandes para todos. Sin embargo, es también posible que los mayores beneficiados fuesen los propios políticos, a pesar de su pérdida relativa de poder. Mejorarían su credibilidad y contarían con buenas instituciones para realizar su trabajo. Creo que aquellos partidos que promuevan con vigor ese cambio, unidos a las fuertes demandas de regeneración institucional que plantea la sociedad civil, obtendrán una recompensa alta en el mercado del voto.

4. Problemas de los profesionales y del azar

Antes de adentrarnos en una propuesta de “cargos por azar”, hay que discutir, aunque sea brevemente, los problemas que se plantean al delegar decisiones y funciones públicas en profesionales, debido a las propias características de los mismos, o las dificultades que surgen con el uso del azar. De nuevo, hay que destacar, como se indicó al principio del apartado anterior, que solo nos referimos a los profesionales o expertos, elegidos para ocupar los altos cargos. La selección del personal, llamémosle permanente, de esas instituciones, requiere igualmente una atención especial, debido a su importancia.

Los profesionales nombrados para altos cargos del Estado podrían, como cualquier otra persona, ser propensos a la corrupción, pero este no es un tema que me preocupe en exceso si la selección previa de candidatos, contando con criterios claros sobre su “reconocido prestigio” y experiencia, o en relación con las incompatibilidades, funciona adecuadamente. En todo caso, al trabajar normalmente en grupos colegiados, un profesional corrupto poco daño podría causar entre una mayoría de personas honestas. Lo que sí es importante, en cualquier circunstancia, es contar con una buena regulación sobre incompatibilidades, antes de la entrada al alto cargo y en la salida del mismo, para evitar “capturas” obvias del regulador o supervisor y, en general, de quienes controlan algún aspecto de la vida pública, por parte de terceros, sean empresas o partidos políticos.

El aspecto del trabajo en grupo, tomando decisiones probablemente por mayoría simple, es de alguna importancia. No todas las personas son capaces de ceñirse a reglas, colaborar con otros o aceptar criterios de los demás. Un profesional de mérito y prestigio, acostumbrado, por ejemplo, a dirigir en solitario sus trabajos, no siempre sería útil en un ámbito colegiado, aun contando con la posibilidad de emitir votos particulares a las decisiones adoptadas por la institución.

Lo que tiene mayor interés resaltar es que los profesionales, dentro de sus propios ambientes de trabajo, no siempre encuentran buenas soluciones a los asuntos que se les plantean, ni tienen opiniones únicas, sino más bien diversas, sin que les resulte sencillo alcanzar consensos. Los expertos tampoco aciertan en exceso con sus previsiones, como Tetlock (2005), por ejemplo, lleva tiempo señalando en el terreno de la política mundial,

aunque más recientemente, Tetlock y Gardner (2015) defienden una postura más optimista en el caso de que los expertos deban rendir cuentas de sus opiniones. Tampoco la previsión macroeconómica ha alcanzado recientemente marcas muy altas, lo que se ha demostrado con motivo de la gran crisis económica iniciada en 2008 de la que nadie parece haber resultado ser mínimamente responsable. La rendición de cuentas es indispensable en cualquier actividad y muy especialmente en la de los órganos públicos.

En definitiva, conocemos las dificultades que los políticos originan, pero no podemos suponer que la actuación de los profesionales va a ser perfecta. Buena parte de los resultados positivos que se obtengan de las altas instituciones del Estado dependerán de los profesionales que las dirijan con independencia, pero también de a qué expertos escuchamos por haber sido elegidos para esos cargos. Por otro lado, y esto es muy importante, esos expertos, inamovibles de sus cargos por periodos que no es bueno que sean muy largos, dadas las razones que acabamos de ver (que también respaldan que no sean reelegibles), ni pueden, ni deben, realizar su trabajo en un ámbito exclusivamente profesional. Necesitan que la normativa reguladora de las instituciones para las que trabajan y, sobre todo, el debate público, a ser posible dentro de la sociedad civil, les muestren con claridad los objetivos sociales que han de perseguir en esos órganos y cuenten con un cierto nivel de consenso acerca de la función de los mismos. Solo así la delegación de decisiones y funciones del Estado en grupos de profesionales generará resultados positivos.

Esta conveniencia de claridad y consenso es de especial importancia si, para garantizar la independencia de los altos cargos, se utiliza el azar para estimular un buen comportamiento de los partidos en la elección de aquellos, ya que los políticos quedan más alejados de las instituciones. Al mismo tiempo, hay que señalar que el azar es ciego. Esto puede originar alguna desazón pues el objetivo ideal es elegir a los mejores profesionales para que actúen con autonomía del poder político. Veremos si este inconveniente tiene una importancia excesiva en la propuesta de “cargos por azar” que se presentará en el apartado siguiente.

En todo caso, no es tan fácil seleccionar al azar ni entender qué es el azar. Si se utiliza un sorteo para formar una Comisión de evaluación que determine a los mejores para ocupar altos cargos de una institución (como veremos, en número doble al de los cargos a cubrir, si hay suficientes candidatos de calidad), ese sorteo ha de ser justo, imparcial o de pleno azar. Entramos en el terreno profesional de los estadísticos.

Mi conocimiento de lo que es estadísticamente justo, o imparcial, es limitado. Claramente, para nuestro objetivo, el azar debe ser real y también percibirse como tal, pero se trata de un territorio resbaladizo.

En lo que sé de aleatoriedad, lo que necesitamos en nuestro intento de formar, por azar, Comisiones públicas de evaluación es que todos los resultados sean igualmente probables (o sea, un azar epistémico). En otras palabras, queremos aplicar procesos

aleatorios equiprobabilísticos, de forma que cada individuo del grupo del que se sortea la Comisión tenga la misma probabilidad de formar parte de la misma.

Para ello, podrían usarse las tablas de números aleatorios, aunque Jon Elster (1989) reseña que estas tablas se han tenido que modificar en ocasiones pues tienen indeseables propiedades de regularidad. Además, estas revisiones son difíciles de justificar ya que al eliminar tramos regulares podemos acercarnos al caso no aleatorio de la mezcla intencional. Por tanto, necesitaríamos saber que una secuencia de números aleatorios es realmente tal.

Otra alternativa sería la insaculación. Si de una bolsa de, digamos, treinta bolas, que corresponden a las personas entre las que se produce el sorteo, se extraen, a la vez, las cinco bolas de quienes formarán parte de la Comisión de evaluación, pienso que el sorteo es justo o imparcial. Sin embargo, todos conocemos realidades, o leyendas, de bolas calentadas, o deformadas, para así lograr, bajo apariencia de aleatoriedad, los resultados que se desean.

Dejo estos temas a los expertos en los mismos. En mi opinión, se necesita un proceso aleatorio que dé igual probabilidad a cada uno de los miembros entre quienes se sortea la Comisión. Por otro lado, deseamos que el suceso de que una persona salga, o no salga, en el sorteo, no afecte a la probabilidad de que otra persona salga. O sea, que los sucesos sean independientes (por esto, antes he apuntado que con insaculación se deberían extraer *a la vez* las bolas “premiadas”). La probabilidad de obtener n sucesos independientes es el producto de sus probabilidades.

5. Una propuesta de “cargos por azar”

Vamos a entrar ya directamente en el diseño de una propuesta de “cargos por azar”, con la que se intenta despolitizar la elección de altos cargos en muy diversas instituciones del Estado. La lógica de este diseño puede aplicarse generalmente, pero las peculiaridades de algún órgano constitucional, concretamente el CGPJ y el TC, requerirán comentarios posteriores.

Hay que volver a recordar, de la discusión de la parte final de 3.3, que el cambio en este terreno necesita mayorías parlamentarias amplias, pues la normativa a reformar está en la Constitución (cuya modificación requiere mayorías de 3/5 en cada una de las Cámaras) y en las Leyes Orgánicas de creación de muy buena parte de esas instituciones (lo que necesita mayoría absoluta en el Congreso, con posible veto del Senado por mayoría absoluta, aunque la nueva norma pueda ratificarse por el Congreso con mayoría absoluta o, tras pasar dos meses desde la interposición del veto, por mayoría simple).

Esto complica y hace difícil, pero no imposible, el logro regenerador en este asunto y obliga a los propios partidos, que parecen promover el cambio político, y sobre todo a la sociedad civil, a un esfuerzo que alcance las ventajas que la transformación de “cargos por azar” conseguiría. De hecho, como se ha indicado, Ciudadanos y PSOE ya

han defendido cambios en la elección de altos cargos que incluyen el azar, explicados en el Apéndice 1, y que no son tan diferentes, aunque sí mucho menos detallados, a los que se proponen aquí. Pienso que hay que insistir en el debate al que invita este trabajo, con la intervención de diversos agentes, públicos y privados, y principalmente de los partidos políticos. Solo así se avanzará en la despolitización de los nombramientos de altos cargos y en tantas otras modificaciones institucionales necesarias para regenerar la política española.

Para simplificar la propuesta, dejo fuera de la discusión las reglas sobre la necesaria inamovilidad de los altos cargos, la duración de los mandatos (en mi opinión, en torno a no más de cinco o seis años, salvo en muy determinadas instituciones), o la posibilidad de reelección (que creo debería negarse). Tampoco considero el asunto de los criterios, que han de ser claros, sobre la valía profesional de los candidatos (más allá de la manida frase “personas de reconocido prestigio” o de requerir periodos mínimos de ejercicio profesional), o las normas, estrictas, pero sin extremos, sobre incompatibilidades en el ejercicio profesional, y el trabajo en general, antes y después del cargo. Conozco la importancia de todos estos temas para la deseada autonomía de las instituciones, o para evitar la “captura” de sus cargos de dirección, pero se trata de aspectos bien estudiados y prefiero centrarme en cómo el azar puede colaborar en el cambio del comportamiento de los partidos, dados sus intentos, tradicionales, de controlar el nombramiento de los altos cargos.

El diseño de “cargos por azar” se desarrolla en tres fases. Cada una debe estar dotada de la máxima transparencia y realizada con decisiones expresadas por escrito. Todas las fases han de estar abiertas al escrutinio público.

La primera es la presentación de candidatos para los cargos que se hayan de ocupar. Tras una convocatoria de las vacantes a cubrir en la dirección de algún alto órgano, las personas que crean cumplir los requisitos establecidos en la convocatoria podrían presentarse individualmente o ser presentadas por partidos políticos u organizaciones profesionales. Una oficina parlamentaria, o del Ministerio de adscripción del órgano, sería la encargada de comprobar, con la documentación entregada, el cumplimiento de los requisitos exigidos en la convocatoria, especialmente en términos de capacidad y experiencia profesional, independencia o incompatibilidades en general. Quienes fueran rechazados podrían interponer las reclamaciones correspondientes que, resueltas con celeridad, no sirvieran para retrasar, o paralizar, las siguientes fases del proceso.

En la segunda fase ya entra en acción el azar. Se formaría una Comisión de evaluación, con un número no excesivo de miembros (digamos, cinco), por sorteo entre profesionales, funcionarios, profesores universitarios o expertos, todos ellos de prestigio, que aceptaran formar parte de este grupo sujeto a sorteo y, en su caso, de la Comisión. Esas personas serían propuestas por los partidos con representación parlamentaria y por organizaciones profesionales o centros públicos y privados de relevancia, sin que, obviamente, se hayan presentado al proceso de selección y sin que

sus nombres se repitan en las diversas proposiciones. Estas propuestas deberían establecer por escrito las razones de su presentación.

El sorteo, como se ha discutido en el apartado anterior, debe cumplir la condición de ser un proceso aleatorio equiprobabilístico que genere sucesos independientes. La Comisión, remunerada adecuadamente, tendría como función evaluar a los candidatos admitidos, seleccionando, en la forma que en seguida comentaremos, a un número doble de expertos, profesionales, funcionarios, o académicos presentados al concurso público que el de los altos cargos a cubrir. Todo ello en un tiempo reglado de funcionamiento de la Comisión.

Un punto *crucial* en esta fase es que los partidos, organizaciones o centros que proponen los nombres entre los que se ha de sortear la formación de la Comisión evaluadora, lo hagan con un número máximo que totalice, a su vez, un tamaño determinado del grupo de personas sometidas al sorteo. La razón de esto es que ninguna entidad proponente pueda contar con una probabilidad suficientemente alta de controlar, tras el sorteo, a la Comisión.

Así, supongamos que se establece que el grupo a sortear es de treinta personas y que los cuatro partidos, o coaliciones, más votadas para el Congreso en las últimas elecciones celebradas (o con más escaños, aunque esto tropieza con los sesgos que introducen las leyes electorales), pueden proponer a tres personas cada uno. De esta manera, incluso si su estrategia es de control y nombran a tres personas afines, en lugar de a buenos expertos, tendrían (para los cálculos de probabilidades, véase Apéndice 2): un 36,95 por ciento de probabilidad de que el sorteo seleccione a uno de los tres en la Comisión evaluadora de, por ejemplo, cinco miembros. La probabilidad de contar con dos miembros afines políticamente sería del 6,15 por ciento, y de tres del 2,5 por mil.

Aun suponiendo improbables alianzas de dos grupos políticos para proponer seis nombres afines, las probabilidades serían del 44,74 por ciento de que en la Comisión aparezca uno de los seis, de un 21,30 por ciento de que se seleccionen dos y de un 3,87 por ciento de contar con tres. No creo que, existiendo transparencia y explicaciones por escrito de las propuestas, valiera la pena correr el riesgo del desprestigio de proponer nombres de personas afines, en vez de a buenos profesionales (quizá de ideología cercana), dadas las probabilidades que acabamos de ver, aunque tampoco sean muy bajas.

Los dos partidos, o coaliciones, siguientes en porcentaje de votos (o escaños) dentro del Congreso, podrían proponer dos personas cada uno para ser sorteables y el resto, con representación parlamentaria, una cada uno. Las probabilidades de lograr algún control en la Comisión evaluadora, como es obvio, descienden fuertemente para cada partido o coalición.

Es cierto, sin embargo, que en este colectivo de grupos políticos, con menor representación parlamentaria, abundan los que tienen objetivos nacionalistas o independentistas, lo que podría conducir a proposiciones, convenidas o no, de personas

con esa ideología. Nos encontraríamos ante una situación, parecida a la señalada como improbable hace dos párrafos, en la que existieran, digamos, un mínimo de seis personas afines al nacionalismo o al independentismo entre los sorteados. Estas personas contarían con la probabilidad de un 44,74 por ciento de que uno de los seis saliera en el sorteo, de un 21,30 por ciento de salir dos y de un 3,87 por ciento de lograr tres miembros en la Comisión. Si todos los demás partidos, o coaliciones, con representación parlamentaria, tras los cuatro primeros, solo pudieran proponer a una persona para el grupo sorteable, la conjunción nacionalista e independentista llegaría a contar con, por ejemplo, un mínimo de cuatro personas, lo que les otorgaría una probabilidad del 41,96 % de obtener un miembro de la Comisión con esa ideología, de un 10,95% de tener a dos miembros y de un 9,1 por mil de conseguir tres.

Dejando a un lado el tema de las afinidades separatistas que, si no improbable, quizá pudiera ser aceptable, a pesar de su desproporción, como respeto generoso a las posiciones nacionalistas e independentistas, contaríamos ya con dos tercios, o más, de los treinta miembros del grupo a sortear. Tres miembros por cada uno de los cuatro partidos, o coaliciones, con más votos (o escaños), suman doce, dos propuestos por cada uno de los dos siguientes totalizan dieciséis y, dependiendo de cuántos hayan obtenido representación parlamentaria en las últimas elecciones que propondrían una persona cada uno, alcanzaríamos un poco por encima de veinte. El resto, hasta los treinta totales, serían propuestos por colegios profesionales relacionados con los cargos (quizá dos por colegio de ámbito nacional) y uno por cada una de otras organizaciones profesionales, funcionariales y universitarias, o de centros, públicos o privados, de prestigio (los partidos y otras entidades que proponen una sola persona, contarían con una probabilidad de $5/30$, o sea un 16,67 por ciento, de que en el sorteo saliese esa persona).

Del sorteo justo e imparcial de estos treinta, el azar nos facilitaría una Comisión evaluadora de, digamos, cinco miembros, cuyo trabajo sería valorar a los candidatos, presentados y aceptados, para las plazas a cubrir en un órgano determinado (incluyendo entrevistas personales con los que pudieran ser más adecuados). Es importante, como se señaló en el apartado anterior, que la valoración por parte de la Comisión tenga en cuenta los objetivos sociales que se persiguen con ese órgano del Estado y el consenso existente acerca de su función, al igual que la capacidad y características personales de los candidatos.

Como resultado de su trabajo, la Comisión debería presentar, como máximo, un número doble de candidatos apropiados que el de altos cargos a cubrir, sin establecer ningún orden de preferencia. Si, por ejemplo, se han presentado cincuenta candidatos para renovar las doce plazas de Consejeros del Tribunal de Cuentas, habiéndose admitido a cuarenta, la Comisión, con evaluaciones por escrito abiertas al escrutinio público, seleccionaría por mayoría veinticuatro candidatos como máximo, siempre que ese número se alcance con personas suficientemente apropiadas. No creo que la utilización del azar en esta fase, a pesar de ser “ciego”, impida la elección de los mejores para las plazas convocadas.

Las razones de que la Comisión de evaluación no decida definitivamente los candidatos que ocuparán los altos cargos, sino que exista una tercera fase con participación parlamentaria, son diversas. En primer lugar, debemos recordar que la legitimidad proporcionada por el voto ciudadano corresponde a los políticos y no a los expertos. Estos se han de limitar a la evaluación de otros expertos, proponiendo a los que consideran mejores para el cargo en un número máximo (el doble de los cargos a cubrir), sin que tengan que establecer siquiera un orden de preferencia entre los seleccionados. En segundo lugar porque la Comisión de evaluación surge del azar por un buen motivo, desincentivar la tendencia tradicional de los partidos políticos a ocupar las instituciones con sus clientelas, pero es también evidente que el azar es ciego y que los miembros de la Comisión no es seguro que sean quienes tuvieran la mejor capacidad para evaluar a otros. En tercer lugar porque, al igual que los políticos cuentan con defectos, los profesionales y expertos tampoco son perfectos y se equivocan a menudo. En definitiva, creo preferible que, para una elección final, exista una tercera ronda de selección.

La tercera fase del proceso de elección pienso que puede llevarse a cabo de dos formas alternativas. La primera es que, con mayorías análogas a las de la normativa actual, los partidos políticos, dentro del Parlamento y tras sesiones de audiencia, elijan a quienes han de ocupar altos cargos entre aquellos que la Comisión de evaluación ha propuesto. La necesidad de alcanzar mayorías determinadas podría conducir a retrasos en los nombramientos, salvo que, en caso de superar ciertos límites temporales, hubiera de seguirse, obligatoriamente, la segunda alternativa. En mi opinión, la intervención del azar en la formación de una Comisión que selecciona un número doble de candidatos por cargo, con evaluaciones por escrito, es suficiente para que todo el proceso de elección se realice con imparcialidad suficiente, sin comportamientos políticos indeseables.

La segunda alternativa, que implica mantener la desconfianza que hoy se tiene en los políticos (o estimular indirectamente los necesarios acuerdos de la primera, ya que si no se logran, en tiempo determinado, se seguiría esta segunda vía), supondría que los partidos pudieran establecer vetos por mayorías adecuadas, con razones dadas por escrito y publicadas, de hasta una cuarta parte (calculada por defecto, en números enteros) de las personas propuestas por la Comisión. Como es claro, el veto solo se podría producir cuando existan dos cargos por cubrir y cuatro candidatos propuestos, como mínimo. Tras los posibles vetos, un sorteo imparcial entre los candidatos que resten de la propuesta de la Comisión elegiría a las personas que cubran los altos cargos. Siguiendo con el ejemplo del Tribunal de Cuentas, si la Comisión de evaluación propone veinticuatro candidatos y el veto alcanza al máximo de seis personas, el sorteo entre las dieciocho restantes daría los doce nuevos Consejeros. La imparcialidad del “ciego” azar sustituye a la elección parlamentaria.

Por último, ya se indicado anteriormente, que la lógica del diseño de “cargos por azar” se puede aplicar de manera general en todas las altas instituciones del Estado, incluso cuando la elección es de una sola persona, pero el CGPJ y el TC presentan

peculiaridades importantes salvo que se modifique su composición y forma de elección. Como se explicó, los vocales del CGPJ se eligen clasificados en dos turnos. El turno que podemos calificar de profesional (con ocho vocales) no plantearía problemas a la idea de “cargos por azar”. Sin embargo, en el turno judicial (doce vocales) los candidatos son propuestos desde la propia carrera o por asociaciones judiciales y su designación, actual, por el Congreso y el Senado, ha de cumplir determinadas proporciones y atender a alguna consideración especial. Este sistema dificulta considerablemente el uso, en este turno, de la idea de “cargos por azar”, tal y como se ha diseñado, aunque no la imposibilita.

De los doce Magistrados del TC, cuatro se nombran a propuesta del Congreso, en cuyo caso se podría utilizar el proceso de “cargos por azar”, pero los cuatro que nombra el Senado lo son entre candidatos propuestos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Dos Magistrados son nombrados a propuesta del Gobierno y otros dos del CGPJ. Por tanto, el grado de libertad para usar la ayuda del azar en los nombramientos del TC se reduce, dada la regulación actual, a cuatro de sus doce miembros.

6. Conclusiones

En la muy amplia producción de Jon Elster, lo aleatorio tiene un papel que cumplir cuando fracasa la elección racional. Mi interés, dentro de este ámbito, ha radicado desde hace tiempo, en que el azar puede generar estímulos e incentivar comportamientos. En este trabajo se persigue algo que no he visto tratar en la literatura académica: que los sorteos ofrezcan estímulos que cambien las conductas oportunistas de los partidos en la elección de altos cargos, simplemente porque lo fortuito dificulta saber quién hará una cosa o alcanzará tal otra. La elección de altos cargos con intervención del azar lograría resultados más eficientes de las instituciones que gobiernen y mejoraría la política.

Los partidos políticos son el elemento fundamental de decisión en la normativa actual sobre la elección de altos cargos, ejerciendo su poder en el Parlamento y a través de las propuestas acerca de quiénes deben ocupar esos cargos (aparte de las peculiaridades que plantea el CGPJ). El problema surge si los partidos, atendiendo a sus propios intereses, deciden colonizar los altos cargos del Estado, seleccionando a candidatos afines (la clientela profesional del partido), u ofreciendo una retirada honrosa a políticos que se desea salgan de otros frentes más directos de acción. Los partidos amplían así su ámbito de poder. La política, en lugar de intentar mejorar el bienestar social eligiendo a los mejores expertos, persigue intereses de partido. Esto es lo que la experiencia nos hace sospechar que ha ocurrido a menudo en España.

Una pregunta inevitable en este asunto es si resulta factible el cambio en el comportamiento de los partidos políticos, que se confirmaría por su admisión del incentivo del azar a tal cambio y no por meras declaraciones de buenas intenciones. No creo que los políticos cedan con facilidad su capacidad de decisión sobre los puestos directivos de las altas instituciones del Estado, perdiendo espacios de poder. Además, la

idea de “cargos por azar” supone cambios constitucionales y de las leyes orgánicas que crean casi todas las instituciones, lo que requiere mayorías considerables a favor. Sin embargo, la imprescindible regeneración política e institucional que se intenta en estos momentos, la mayor competencia entre los partidos por el voto ciudadano con su correspondiente necesidad de diferenciación, y una presión decidida de la sociedad civil, ofrecen buenas posibilidades a ese fin de cambio en el comportamiento partidista.

Conocemos las dificultades que los políticos originan, pero no podemos suponer que el trabajo de los profesionales, funcionarios, académicos o expertos vaya a ser perfecto en las instituciones. Buena parte de los resultados positivos que se obtengan de las altas instituciones del Estado dependerán de los profesionales que las dirijan con independencia, pero también de a qué expertos escuchamos por haber sido elegidos para esos cargos. Estos expertos, inamovibles de sus cargos por periodos que no es bueno que sean muy largos, no pueden, ni deben, realizar su trabajo, por otro lado, en un ámbito exclusivamente profesional. Necesitan que la normativa reguladora de las instituciones para las que trabajan y, sobre todo, el debate público, a ser posible dentro de la sociedad civil, les muestren con claridad los objetivos sociales que han de perseguir en esos órganos y cuenten con un cierto nivel de consenso acerca de la función de los mismos. Solo así la delegación de decisiones y funciones del Estado en grupos de profesionales y expertos generará resultados positivos.

El uso de la aleatoriedad también plantea problemas. Si queremos formar, por azar, Comisiones públicas de evaluación necesitamos aplicar procesos aleatorios en los que cada individuo del grupo del que se sortea la Comisión tenga la misma probabilidad de formar parte de la misma y que estos resultados sean independientes unos de otros.

La propuesta de “cargos por azar,” que se ofrece para su debate público, intenta despolitizar la elección de altos cargos. Su diseño se desarrolla en tres fases, siempre con la mayor transparencia. La primera es muy sencilla: una convocatoria pública de los altos cargos a elegir, a la que se presentan candidatos que han de cumplir un conjunto de requisitos.

En la segunda fase ya entra en acción el azar. Se formaría una Comisión de evaluación, con un número no excesivo de miembros (digamos, cinco o siete), por sorteo entre profesionales, funcionarios, profesores universitarios o expertos de prestigio, que aceptaran formar parte de este grupo sujeto a sorteo y, en su caso, de la Comisión. Esas personas serían propuestas por los partidos con representación parlamentaria y por organizaciones profesionales o centros públicos y privados de relevancia, sin que, obviamente, se hayan presentado al proceso de selección y sin que sus nombres se repitan en las diversas proposiciones. Estas propuestas deberían establecer por escrito las razones de la presentación de esas personas.

Un punto crucial en esta fase es que los partidos, organizaciones o centros que proponen los nombres entre los que se ha de sortear la formación de la Comisión evaluadora, lo hagan con un número máximo de personas propuestas por cada entidad que totalice, a su vez, un tamaño determinado del grupo de personas sometidas al

sorteo. El motivo es que ningún proponente pueda contar con una probabilidad suficientemente alta de controlar, tras el sorteo, a la Comisión.

Como resultado de su trabajo, la Comisión, adecuadamente retribuida, debería presentar, como máximo, un número doble de candidatos apropiados que el de altos cargos a cubrir. Si, por ejemplo, se han presentado cincuenta candidatos para renovar las doce plazas de Consejeros del Tribunal de Cuentas, habiéndose admitido a cuarenta, la Comisión, con evaluaciones por escrito abiertas al escrutinio público, seleccionaría por mayoría a veinticuatro candidatos como máximo, sin otorgar preferencia a unos sobre otros y siempre que ese número se alcance con personas suficientemente adecuadas.

Las razones de que la Comisión de evaluación no decida definitivamente los candidatos que ocuparán los altos cargos, sino que exista una tercera fase con participación parlamentaria, son variadas. En primer lugar, debemos recordar que la legitimidad proporcionada por el voto ciudadano corresponde a los políticos, y no a los expertos, que en esta propuesta se han de limitar a la evaluación de otros expertos, proponiendo a los que consideran mejores para el cargo en un número máximo (el doble de los cargos a cubrir), sin que tengan que establecer un orden de preferencia entre los seleccionados. En segundo lugar porque la Comisión de evaluación surge del azar por un buen motivo, desincentivar la tendencia tradicional de los partidos políticos a ocupar las instituciones con sus clientelas, pero es también evidente que el azar es ciego y que los miembros de la Comisión no es seguro que sean quienes tuvieran la mejor capacidad para evaluar a otros. En tercer lugar porque, al igual que los políticos cuentan con defectos, los profesionales y expertos tampoco son perfectos y se equivocan a menudo. En definitiva, parece preferible que, para una elección final, exista una tercera ronda de selección.

La tercera fase del proceso de elección puede llevarse a cabo de dos formas alternativas. La primera es que, con mayorías análogas a las de la normativa actual, los partidos políticos, dentro del Parlamento y tras sesiones públicas de audiencia, elijan a quienes han de ocupar altos cargos entre aquellos que la Comisión de evaluación ha propuesto. Si se produjeran retrasos inaceptables en los nombramientos por no alcanzarse acuerdos que permitieran las mayorías parlamentarias requeridas, se tendría que seguir, obligatoriamente, la alternativa siguiente.

La segunda alternativa implica mantener la desconfianza que hoy se tiene en los políticos (o estimular indirectamente los necesarios acuerdos en la primera, ya que si no se logran en tiempo determinado se tendría que seguir esta segunda vía) y supondría que los partidos pudieran establecer vetos por mayorías adecuadas, con razones dadas por escrito y publicadas, de hasta una cuarta parte (calculada por defecto, en números enteros) de las personas propuestas por la Comisión. Como es claro, el veto solo se podría producir cuando existan, como mínimo, dos cargos por cubrir y cuatro candidatos propuestos. Tras los posibles vetos, un sorteo imparcial, entre los candidatos que resten de la propuesta de la Comisión, elegiría a las personas que cubran los altos cargos. Siguiendo con el ejemplo del Tribunal de Cuentas, si la Comisión de evaluación

propone veinticuatro candidatos y el veto alcanza al máximo de seis personas, el sorteo entre las dieciocho restantes daría los doce nuevos Consejeros.

Apéndice 1

Un aspecto importante del Pacto PSOE-Ciudadanos suscrito tras las elecciones de 2015 pasó bastante desapercibido. El Acuerdo, firmado el 24-2-16, contiene un punto relacionado con la introducción del azar como medio de despolitizar los nombramientos en altos órganos del Estado.

Es bien sabido que lo habitual en los procesos de selección del personal directivo de esas instituciones ha sido el reparto de cargos entre partidos, de acuerdo con el peso de cada grupo político, atendiendo a razones de clientela lejanas de los criterios de profesionalidad e independencia personal. En lugar de la independencia, el criterio de nombramiento se transforma en el de lealtad política, lo que conduce al descrédito de esos altos órganos.

La medida del Acuerdo PSOE-Ciudadanos para despolitizar las instituciones no era muy precisa en detalles, pero sí es parecida a lo defendido en este trabajo. Establecía un proceso de tres tramos. El primero es una convocatoria de las vacantes a cubrir en la dirección de alguna de esas instituciones, para que se presenten las personas que crean cumplir los requisitos que se exijan para el cargo. La evaluación de esas condiciones se efectuaría, en un segundo tramo, por un Comité Asesor formado, por sorteo, entre las personas propuestas por los grupos parlamentarios.

Aquí entra el azar en acción. Supongamos, a falta de otros detalles más allá de lo publicado en prensa, que son cinco los grupos parlamentarios que pueden proponer hasta diez personas cada uno para un Comité de, por ejemplo, diez asesores. La suerte, por insaculación, reduciría el colectivo de cincuenta a los diez que formarían el Comité Asesor, el cual debería seleccionar, digamos, tres candidatos por cargo vacante, confío que dando publicidad a los informes de evaluación. En el tercer tramo, entre estos tres candidatos por cada cargo, el Parlamento, tras sesiones de audiencia, en las correspondientes comisiones (no sé si públicas) elegiría, con la mayorías exigibles, a las personas que ocupen los cargos.

Se podrá observar que cada uno de los grupos parlamentarios proponentes de un mismo número de personas a sortear contaría con igual probabilidad de tener miembros en el Comité Asesor y nada garantiza que los propuestos no lo fueran más por lealtades políticas que por su capacidad profesional e independencia política. Esta misma preocupación surge en la elección parlamentaria entre los candidatos que selecciona el Comité. El intercambio de votos podría hacer, con los números que se han supuesto y si hay diez plazas a cubrir, que los diez finalmente elegidos, entre los treinta propuestos, contarán con un porcentaje mayor de amigos políticos que de buenos profesionales independientes.

Apéndice 2

CALCULOS DE PROBABILIDADES

Situación A.

Se tienen 30 candidatos de donde de forma aleatoria hay que sacar a cinco personas para formar una comisión. Los candidatos los nombran los partidos y uno nombra a tres.

SE DESEA CALCULAR

- 1) La probabilidad de que en la comisión de cinco personas obtenida por sorteo haya uno de los tres candidatos propuestos por un partido.
- 2) La probabilidad de que en la comisión de cinco personas obtenida por sorteo haya dos de los tres candidatos propuestos por un partido.
- 3) La probabilidad de que en la comisión de cinco personas obtenida por sorteo haya los tres candidatos propuestos por un partido.

Situación B.

Se tienen 30 candidatos de donde de forma aleatoria hay que sacar a cinco personas para formar una comisión. Los candidatos los nombran los partidos y varios partidos se han coaligado para nombrar a los 6 candidatos que es el total de candidatos que ese conjunto de partidos puede proponer.

SE DESEA CALCULAR

- 4) La probabilidad de que en la comisión de cinco personas obtenida por sorteo haya uno de los seis candidatos propuestos por la coalición.
- 5) La probabilidad de que en la comisión de cinco personas obtenida por sorteo haya dos de los 6 candidatos propuestos por la coalición.
- 6) La probabilidad de que en la comisión de cinco personas obtenida por sorteo haya tres de los seis candidatos propuestos por la coalición.

Situación C.

Se tienen 30 candidatos de donde de forma aleatoria hay que sacar a cinco personas para formar una comisión. Los candidatos los nombran los partidos y varios partidos nombran a 4 candidatos de la misma ideología.

SE DESEA CALCULAR

- 7) La probabilidad de que en la comisión de cinco personas obtenida por sorteo haya uno de los cuatro candidatos
- 8) La probabilidad de que en la comisión de cinco personas obtenida por sorteo haya dos de los cuatro candidatos
- 9) La probabilidad de que en la comisión obtenida por sorteo haya tres de los cuatro candidatos.

RESULTADOS ($C_{m,n}$ significa combinaciones de m elementos tomados de n en n)

Situación A:

$$C_{3,r} \cdot C_{27,5-r} / C_{30,5}$$

$r = 0$ $p.0 = 0.5665$ probabilidad de que no haya ninguno de los tres.

$r = 1$ $p.1 = 0.3695$ probabilidad de que haya 1.

$r = 2$ $p.2 = 0.0615$ probabilidad de que haya 2.

$r = 3$ $p.3 = 0.0025$ probabilidad de que haya 3.

Situación B:

$$C_{6,r} \cdot C_{24,5-r} / C_{30,5}$$

$r = 0$ $p.0 = 0.2983$ probabilidad de que no haya nadie
 $r = 1$ $p.1 = 0.4474$ de que haya uno.
 $r = 2$ $p.2 = 0.2130$ haya 2
 $r = 3$ $p.3 = 0.0387$ haya 3
 $r = 4$ $p.4 = 0.0025$ haya 4
 $r = 5$ $p.5 = 0.0001$ haya 5

Situación C:

$C4,r * C26,5-r / C30,5$

$r=1$ $p.1= 0,4196$ de que haya 1

$r=2$ $p.2=0,1095$ haya 2

$r=3$ $p.3= 0,0091$ haya 3

Agradezco la ayuda recibida de Toni Espasa, Julio Segura y Santiago Velilla para realizar estos cálculos.

NOTAS

Estos términos son muy cercanos al “crony capitalism” (“capitalismo de compadreo o de amiguismo”) que se refiere a la ruptura de la competencia y a la extracción de rentas por parte de las empresas con la complicidad de los políticos.

Referencias

Albi, E. (2001), *Acerca del control público*, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Fiscales, mimeo, IEF.

Albi, E. y J. Onrubia (2015), *Economía de la Gestión Pública*, Editorial Ramón Areces, Madrid, (con financiación de la Fundación del mismo nombre), págs. 206-208.

Albi, E. y J. Onrubia (2016), “Institucionalizar la evaluación de políticas públicas”, *Papeles de Economía Española*, 147, 50-67

Elster, Jon (1987), *Taming Chance: Randomization in Individual and Social Decisions*, Tanner Lecture pronunciada en Brasemose College, Oxford University, el 6 y 7 de Mayo de 1987 y publicada al año siguiente por Cambridge University Press, New York; traducción española con el título *Domar la Suerte: La aleatoriedad en la toma de decisiones individuales y sociales*, Paidós, Barcelona, 1991

Elster, Jon (1989), *Solomonic Judgments: Studies in the Limitations of Rationality*, Cambridge University Press, New York, y Maison des Sciences de l’Homme, Paris, obra que incluye como capítulo segundo una versión ampliada de *Taming Chance*; traducción al castellano con el título *Juicios Salomónicos: Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, Gedisa, Barcelona, 1991.

Elster, Jon (1989), *The Cement of Society*, Cambridge University Press, New York; con traducción española titulada *El cemento de la sociedad*, Gedisa, Barcelona, 1991.

Elster, Jon (2000), *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment and Constraints*, Cambridge University Press, New York; traducción al español con el título *Ulises Desatado: Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Gedisa, Barcelona, 2009.

Lindbeck, A. (1976), “Stabilization policy in open economies with endogenous politicians”, *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 66, 1-19.

Sebastián, C. (2016), *España estancada*; Galaxia Gutenberg, Barcelona (con apoyo económico de la Fundación Alfonso Martín Escudero)

Tetlock, P.E. (2005), *Expert Political Judgment: How Good is it? How Can We Know?*, Princeton University Press, traducción española con el título *El juicio político de los expertos*, Capitán Swing, Madrid, 2016.

Tetlock, P.E. y D. Gardner (20015), *Superforecasting: The Art and Science of Prediction*, rh books