

**Más allá de la confianza política. El rol de las competencias profesionales en la permanencia interpresidencial de los superintendentes en Chile (1990-2014)**

**Antoine Maillet**

**Antoine Maillet**

Profesor Asistente en el Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile. Doctor en Ciencia Política por Sciences Po, Francia, y la Universidad Católica de Chile. Estudió ciencia política y administración pública en Sciences Po; magíster en política comparada por esta misma casa de estudios. Residente en Chile desde el año 2007, estudia las transformaciones del rol del Estado en los mercados, así como las mutaciones internas del Estado, desde una perspectiva multidisciplinar del estudio de la administración pública.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Instituto de Asuntos Públicos (INAP)  
Santa Lucía 240, Santiago, Chile  
E-mail: [antoineMaillet@iap.uchile.cl](mailto:antoineMaillet@iap.uchile.cl)

## **Más allá de la confianza política. El rol de las competencias profesionales en la permanencia interpresidencial de los superintendentes en Chile (1990-2014) \***

*La relación entre autoridad política y directivos públicos es un tema fundacional del estudio de la administración pública, con una marcada preferencia normativa a la permanencia y profesionalización de los segundos. Sin embargo, en el plano empírico se carece de estudios sobre los determinantes de la estabilidad en los cargos que implican confianza política. Para avanzar en este sentido, este artículo desarrolla el estudio del caso de los superintendentes en Chile con permanencia en más de una presidencia desde la vuelta a la democracia. El documento avanza tres hipótesis. La primera relaciona la permanencia con características individuales de los superintendentes. Las otras dos toman una aproximación dinámica y relacional y se focalizan en el proceso de ratificación propiamente tal. La segunda hipótesis plantea que las competencias desplegadas en el cargo convencen a la autoridad de ratificar al superintendente. La tercera relaciona la permanencia con el rol de los propios regulados, que pueden favorecer la permanencia. Las hipótesis son evaluadas mediante técnicas de análisis comparado y process tracing, a partir de datos recopilados de los 47 superintendentes y entrevistas personales con 20 de ellos. El análisis mixto de la evidencia empírica permite validar la segunda y tercera hipótesis, que ponen de relieve las condiciones suficientes para la permanencia en el cargo. La segunda hipótesis es profundizada con la puesta en evidencia del mecanismo causal de la "legitimación mediante las competencias". Esta demostración empírica de la incidencia de las competencias en la permanencia en cargos directivos abre un campo para nuevos estudios en la materia, tanto a nivel nacional como del continente.*

**Palabras clave:** Administración de Personal Directivo; Competencia; Capacidad Gerencial; Chile

### **Beyond Political Trust. The Role of Professional Skills in the Inter-presidential-Permanency of Superintendents in Chile (1990-2014)**

*The relationship between political authorities and public managers is a foundational theme of the study of public administration, with a strong normative stand on the benefits of stability and*

---

Recibido: 27-05-2016 y 26-09-2016 (segunda versión). Aceptado: 06-12-2016.

(\*) La investigación se realizó con el auspicio de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile, mediante el programa Fondecyt de Iniciación, a través del Proyecto N° 11150120. El autor agradece los comentarios de Alejandro Olivares, Bastián González-Bustamante y Adrián Albala, así como de los participantes en el seminario de investigación del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile en el cual se presentó el trabajo, y de los árbitros anónimos que lo evaluaron. La investigación contó con la valiosa participación, como asistentes de investigación, de Makarena Ramírez y Sebastián Carrasco.

*professionalization. However, there is a lack of empirical studies on the determinants of stability in positions based on political trust. To fill this gap, this article implements the case study of the superintendents in Chile since the return to democracy who manage to keep their position in spite of the change of presidency. The document proposes three hypotheses. The first one relates stability in the position with individual characteristics of superintendents. The other two take a dynamic and relational approach and focus on the ratification process itself. The second hypothesis is that the skills deployed in office persuade the authority to ratify the superintendent. The third one links stability with the role of the regulated themselves, which may favor permanence. Hypotheses are evaluated based on comparative and process-tracing analysis. The mixed-method analysis of the empirical evidence allows validating the second and third hypothesis, and by doing so highlight the sufficient conditions for stability in the position. The second hypothesis is further deepened with the exposition of the causal mechanism "legitimation by the skills". This empirical demonstration of the incidence of skills for the stability in public management positions open a research agenda for further studies in the field, both in Chile and Latin America in general.*

**Key words:** Executive Personnel Administration; Competence; Managerial Capacity; Chile

## **Introducción**

La relación entre autoridad política y directivos públicos es un tema fundacional del estudio de la administración pública, con una marcada preferencia normativa por la profesionalización de los segundos y su permanencia a pesar de los cambios políticos (Wilson, 1887). El examen histórico de esta relación en América Latina ha demostrado que es particularmente difícil superar el "dilema del político" para consolidar una burocracia profesionalizada (Geddes, 1994). Los servicios públicos, especialmente a nivel directivo, se caracterizan por tener alta rotación, que se manifiesta en cada alternancia presidencial, cuando nuevas camarillas o grupos de poder acompañan a su líder. Sin embargo, desde las democratizaciones del final del siglo XX, los llamados para una profesionalización del servicio público no han cesado (CLAD, 1998). En la última década se han realizado importantes esfuerzos en este sentido (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014). Aun así, a nivel directivo, los cargos siguen siendo objetos de mucha rotación, especialmente asociados a los cambios de presidencia. Pero al mismo tiempo se pueden observar algunas instancias de permanencia interpresidencial, entendida

Los servicios públicos, especialmente a nivel directivo, se caracterizan por tener alta rotación. Sin embargo, desde las democratizaciones del final del siglo XX, los llamados para una profesionalización del servicio público no han cesado.

como la perpetuación en un cargo de dirección pública a pesar del cambio de presidente. En vez de lamentar que esta situación no se haya generalizado, este artículo se focaliza en instancias donde ocurre esta permanencia, con el objetivo de indagar en los factores que explican el fenómeno, más allá de la confianza política, que en estos casos no aplica.

La pregunta a investigar es, por lo tanto, la siguiente: ¿por qué una minoría relativamente importante de directivos públicos logra mantenerse cuando cambia la presidencia? Para tratar esta pregunta, este documento se focaliza en el caso de los superintendentes en Chile con permanencia en más de un período presidencial desde la vuelta a la democracia. Las superintendencias en Chile son el producto de una larga tradición, iniciada durante el período colonial y arraigada durante el siglo XIX (Jordana, 2012). En la actualidad existen once, referentes a: bancos e instituciones financieras (SBIF), casinos de juego (SCJ), educación (Seduc), electricidad y combustible (SEC), insolvencia y reemprendimiento (SIR), medioambiente (SMA), pensiones (SP), salud (SSal), seguridad social (SUSESO), servicios sanitarios (SISS) y valores y seguros (SVS). La investigación se focaliza sobre los titulares de estos cargos desde la vuelta a la democracia en 1990. Desde aquella fecha hasta el año 2014, 47 individuos han ocupado estos cargos más de tres meses, de los cuales 14 han resistido un cambio presidencial, manteniendo el cargo a pesar de la nueva administración. Estos 14 individuos constituyen el objeto de investigación, en cuanto directivos públicos que sobreviven al cambio de presidencia y, por lo tanto, logran traspasar la barrera de la confianza política.

Para indagar en los determinantes de esta permanencia se recurre a un diseño de investigación mixto. En primer lugar se establece una comparación entre el caso de los superintendentes con permanencia interpresidencial y el caso más común de los superintendentes que solo ejercieron su función bajo una presidencia. Para esto se constituyó, a partir de información pública, una base de datos de las características individuales de los superintendentes desde el año 1990, con el propósito de comparar las características de las unidades observadas en los dos casos. Luego se profundiza en el caso de los superintendentes con permanencia interpresidencial recurriendo a la técnica del *process tracing* (Beach y Pedersen, 2013; Bennett y Checkel, 2014). Esta técnica permite considerar la dinámica del proceso de ratificación buscando establecer los

mecanismos causales que permiten la permanencia. Para esto se realizaron diez entrevistas semiestructuradas con estos individuos -a las cuales se suman otras diez con el grupo de comparación-. Junto con fuentes de prensa, estas entrevistas son la materia prima para avanzar inductivamente hacia la puesta en evidencia de un mecanismo causal que explique la permanencia interpresidencial para este caso.

El artículo se desarrolla de la siguiente forma. Primero, el marco teórico entrega fundamentos para construir hipótesis explicativas capaces de guiar la exploración. Luego se presenta la metodología de la investigación, precisando los motivos de la selección del caso de los superintendentes en Chile y la modalidad de recolección de la evidencia. En seguida el análisis inicia con el examen de la primera hipótesis, para lo cual se contrastan las características de los superintendentes con permanencia interpresidencial con los otros, en búsqueda de algún rasgo que los distinga. En una segunda etapa la investigación se concentra en el proceso de ratificación. La evidencia cualitativa permite separar el conjunto de los superintendentes con permanencia interpresidencial en distintos subconjuntos, donde prevalece un grupo de funcionarios cuyas competencias profesionales parecen ser clave para explicar su permanencia, a pesar del cambio presidencial. Se avanza en el sentido que el efecto de las competencias se debe a un mecanismo causal de legitimación del alto directivo público frente a la tutela política. En conclusión se discuten estos resultados y se evalúa la validez externa del estudio, considerando otros cargos directivos en Chile y América Latina.

### **1. Marco teórico. Hipótesis exploratorias para explicar la permanencia en el cargo de altos directivos públicos**

La permanencia de los directivos públicos a pesar de los cambios presidenciales es un tema que no se ha tratado analíticamente hasta hoy. Existe en la literatura en general fuertes supuestos normativos en torno al carácter positivo de la permanencia de los directivos públicos en sus cargos por tiempos largos, ya que permitiría una mayor imparcialidad y calidad de gestión y, finalmente, un mejor servicio al público (Ramió, 2012; Wilson, 1887). Sin embargo, esta preocupación normativa no se ha visto acompañada de investigación analítica que diera cuenta de factores favorables para que esto ocurra. La ausencia de teorías precisas al respecto lleva a que el presente estudio tenga necesariamente un carácter exploratorio. No obstante, esto último no

**Los superintendentes quedan como cargos de confianza política. Aun así, algunos logran mantenerse, de manera contra-intuitiva, a pesar del cambio en la presidencia.**

se debe confundir con la ausencia de teoría (Falleti, 2006). Al contrario, este trabajo se apoya en teorías existentes en los estudios sobre la administración pública, en la ciencia política y la economía política para construir tres explicaciones alternativas para la permanencia en sus cargos de altos directivos, a pesar del cambio en la presidencia.

Antes de fundamentar estas hipótesis, corresponde señalar que no se consideran pertinentes las explicaciones funcionalistas ni institucionalistas formales. La corriente funcionalista, otrora popular en la literatura sobre expertos (Dargent, 2015), plantea que es la transformación de la sociedad la que lleva naturalmente a privilegiar la profesionalización de la administración pública. Sin embargo, cualquier explicación basada en las ciencias sociales debe desconfiar de la naturalización de procesos históricos y políticos con sus dinámicas propias, como lo es la evolución de la administración pública. Tampoco resulta relevante para este estudio una explicación institucional formal o legal, que explicaría la permanencia por la existencia de disposiciones legales favorables a la permanencia. De hecho, como se detalla más adelante, el caso seleccionado justamente no presenta este tipo de protección legal, ya que los superintendentes quedan como cargos de confianza política.

Aun así, algunos logran mantenerse, de manera contra-intuitiva, a pesar del cambio en la presidencia. Para construir hipótesis explicativas de este fenómeno relativamente inesperado, se busca, en primer lugar, referencias en torno a la problemática del acceso y la permanencia en los cargos. En esta materia se encuentra un punto de apoyo en la literatura sobre elite política, donde existe un gran interés por el acceso y la permanencia en los cargos políticos. Más allá de la retórica sobre la vocación de servicio público, existen conceptos y variables para explicar la perpetuación en los cargos (Joignant, 2014). En un trabajo sobre el acceso tanto a cargos legislativos como ejecutivos, Morgenstern y Siavelis (2008) señalan la existencia de dos dimensiones en el proceso de acceso, distinguiendo entre el reclutamiento y la selección de candidatos. El reclutamiento consiste en la conformación de un *pool* de candidatos para ejercer los cargos, entre los cuales opera la selección mediante distintos procedimientos. Para los cargos políticos se trata de la elección, y para los cargos de directivos administrativos equivaldría al nombramiento, en general presidencial. En relación con el reclutamiento, existen distintas variables típicamente consideradas para su explicación. Así, el ámbito y nivel de formación de los titu-

lares de los cargos suelen atraer mucha atención, por ejemplo para constatar una evolución en América Latina desde un predominio de los abogados hacia la preponderancia de los economistas (Garth y Dezalay, 2002). Estas variables sobre el acceso a cargos políticos pueden ser examinadas también para la permanencia en cargos administrativos, con las debidas adaptaciones.

De manera complementaria, a partir de una aproximación más propia de la sociología política, y bajo el paraguas de la teoría *bourdieusiana* de los campos, se ha puesto recientemente el foco en el rol de los distintos tipos de capital para acceder al campo político (Joignant, 2011). A los originales de Bourdieu -capital social, cultural y económico- se han sumado también el capital familiar y político, entre otros (González-Bustamante, 2014). Todos estos señalan potenciales variables de interés, movilizadas primero para explicar el acceso al campo político, pero también la permanencia. Incluso resulta particularmente llamativo que estos estudios puedan recurrir a las técnicas de análisis cuantitativo conocidas como análisis de supervivencia (González-Bustamante y Olivares, 2016). En resumen, esta literatura pone en el centro del análisis las características personales de los individuos para explicar el acceso y la permanencia en la elite política, lo que adaptado a la administración pública redonda en una hipótesis donde son las características intrínsecas de los superintendentes las que explicarían su permanencia a pesar del cambio presidencial.

**Hipótesis 1:** las características individuales excepcionales de algunos superintendentes les permiten permanecer en su cargo a pesar del cambio de presidencia.

La elaboración de hipótesis alternativas tiene como punto de partida la constatación de que la hipótesis uno no se hace cargo del proceso de ratificación en sí. Esto puede deberse en parte a que el mecanismo de selección, como ya se ha señalado, es distinto para los cargos públicos. No se trata de una elección popular, sino de un nombramiento y su posible ratificación. Por lo tanto, la perspectiva proveniente de la ciencia política se expone a no dar cuenta de la dimensión relacional que subyace en el fenómeno de la permanencia en los cargos administrativos. Así, se hace necesario incorporar a la explicación el hecho de que la permanencia se enmarca teóricamente dentro de la relación de delegación entre los altos directivos públicos y la autoridad política (Ramió, 2012). Considerar la delegación implica dar un salto al costado respecto a la pregunta. En efecto, en vez

**Tradicionalmente, el principal selecciona personal de su confianza, que deja los cargos cuando termina el mandato presidencial. Lo que se debe explicar es por qué en algunos casos puede haber permanencia interpresidencial.**

de considerar aspectos intrínsecos de los agentes que sobreviven al cambio de Gobierno, los resitúa en la configuración institucional en la cual participan, para preguntarse por qué un mandante entrante ratifica en su cargo a un directivo público. Esto se asemeja a una típica situación principal-agente (Dixit, 1996), donde el principal es la autoridad política y el agente el directivo público.

Tradicionalmente, y especialmente en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, el principal selecciona personal de su confianza (Grindle, 2012), que deja los cargos cuando termina el mandato presidencial. Lo que se debe explicar aquí es, entonces, por qué en algunos casos puede haber permanencia interpresidencial, y más específicamente, qué factores sustituyen o al menos complementan la confianza política. Para esto se construyen otras dos hipótesis para este estudio: por un lado, la autoridad política puede tener preferencia por la certidumbre de un agente ya conocido, cuyas competencias están comprobadas; por el otro lado, la decisión apunta a satisfacer un principal en la sombra, formalmente exterior a la relación de delegación, pero informalmente decisivo en la lógica de la captura del regulador por el regulado (Stigler, 1971).

La segunda hipótesis se relaciona entonces con los tradicionales dilemas de delegación, objeto de reflexión clásico para el estudio de la administración pública (Ramió, 2012). La literatura sobre expertos y tecnócratas levantó la explicación de la influencia de estos actores por su capacidad para reducir las incertidumbres en las autoridades políticas (Schneider, 1998). Lo mismo podría aplicarse para los altos directivos públicos. En efecto, la autoridad política suele preocuparse por tener cierta seguridad respecto a que las áreas de política dependientes del cargo no vayan a ser fuentes de problema. Al mandante no le es indiferente una buena gestión, ya que los problemas operacionales a nivel sectorial pueden redundar en problemas políticos. Incluso, una buena gestión puede ofrecer oportunidad para sacar créditos políticos, en una lógica de *credit-claiming* (Weaver, 1986). Por lo tanto, las competencias profesionales de quienes ejercen los cargos de directivo público pueden jugar un rol en las decisiones de la autoridad política. En esta materia resulta natural establecer un puente con estudios sobre la administración pública, los que han abordado intensamente en las últimas décadas los temas de la profesionalización y desarrollo de competencias propias del ámbito público (Iacoviello, Llano y Strazza 2012; Longo, 2002). En este documento se trabaja con base en competencias relativamente genéricas que

toman en consideración las dimensiones básicas de la gestión pública, como son la gestión operacional, estratégica y política (Moore, 2006; Ysa y Salvador, 2015), a las cuales se pueden sumar algunos otros atributos como liderazgo y gestión de crisis (Rogers y Guzmán, 2015). Así aparece una segunda hipótesis a explorar.

**Hipótesis 2:** la valoración de sus competencias profesionales permite que algunos directivos públicos permanezcan en sus cargos a pesar del cambio de presidencia.

La tercera hipótesis construida se mantiene en la lógica de la delegación, considerando la relación que se establece entre el agente y un principal, pero incorporando un principal informal o principal en la sombra. La noción proviene de un importante trabajo sobre el personal directivo de los bancos centrales, que apunta a desmitificar la supuesta neutralidad de quienes ocupan estos cargos (Adolph, 2013). A la típica relación entre una autoridad política que ejerce como principal y un directivo de banco central que sería el agente, Adolph suma un tercer actor, que sería el sector privado en un sentido amplio y que puede ser especificado según los casos. En el argumento de Adolph, este nuevo actor, el principal en la sombra, influencia las decisiones de agentes que están preocupados por su carrera, en particular una vez que hayan concluido su período en el cargo público. En resumen, se trata de una actualización sofisticada del argumento tradicional de la captura del regulador por el regulado (Stigler, 1971).

Siguiendo lo anterior, es posible incorporar otra mirada sobre el fenómeno de la delegación, para incorporar un actor que pesa no solo sobre el agente, sino también sobre su principal formal. En efecto, la decisión de ratificar un directivo público podría estar motivada también por la influencia de este principal en la sombra, siguiendo la lógica de la “señalización” (Schneider, 1998). Es decir, la ratificación podría responder principalmente al propósito de no preocupar a ciertos actores sectoriales. Esto es especialmente sensible en materias regulatorias, que son propias de las superintendencias, donde los actores privados están permanentemente monitoreando y presionando a los actores públicos. La hipótesis correspondiente es la siguiente:

**Hipótesis 3:** la consideración, por parte de la autoridad política, de un principal en la sombra motiva la decisión de ratificación de algunos directivos públicos.

A continuación se presenta la metodología construida para poner a prueba estas tres hipótesis.

Chile postdictadura es un caso relevante para tratar la profesionalización de los directivos públicos en América Latina. Con la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, Chile se ha instalado en un lugar destacado en el continente en la materia.

## 2. Metodología. Diseño mixto de recopilación de información

El examen de la literatura existente y la consecuente elaboración de algunas hipótesis establecen ciertos requerimientos para la metodología. En primer lugar, el carácter exploratorio del estudio hace inadecuado un análisis cuantitativo de gran envergadura, ya que las variables relevantes no se pueden establecer preliminarmente con seguridad para las hipótesis 2 y 3. Por lo tanto, se opta por una estrategia mixta que permita poner a prueba la primera hipótesis -con mayor implicancia cuantitativa- sin imposibilitar un trabajo cualitativo de tipo *process tracing*. Esto lleva, en primer lugar, a seleccionar un país donde realizar el estudio -Chile contemporáneo- y luego una población de casos acotados -los superintendentes-.

Chile postdictadura es un caso relevante para tratar la profesionalización de los directivos públicos en América Latina. Con la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), Chile se ha instalado en un lugar destacado en el continente en la materia (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014; Iacoviello, Llano y Strazza, 2012). La instalación de este sistema responde tanto a una coyuntura específica de escándalos como a un proceso de largo aliento de modernización del Estado iniciado con la vuelta a la democracia, en el año 1990 (Doña, 2006; Olavarría, Navarrete y Figueroa, 2011; Waissbluth e Inostroza, 2006). En este sentido, ha habido desde hace un largo período una preocupación por la profesionalización de la alta dirección pública (Ramos y Scrollini, 2013) en un contexto donde imperaba, hasta aquel momento, la confianza política y las lógicas partidarias conocidas como “cuoteo” (Siavelis, 2009). Sin embargo, la creación del SADP no significa que se haya despolitizado completamente, ya que si bien el proceso de búsqueda con base en criterios profesionales concluye con la elaboración de una terna, cuaterna o quina (Servicio Civil, 2015), la decisión final corresponde a la autoridad política. Además, los cargos siguen siendo de confianza, por lo cual la autoridad puede solicitar la renuncia del alto directivo en cualquier momento<sup>1</sup>. Así, se trata de un caso particularmente relevante para observar la interacción entre profesionalización y politización en los nombramientos y ratificaciones de altos directivos públicos.

Para seleccionar la población a estudiar se aplicaron criterios coherentes con la naturaleza exploratoria de la investigación. Se optó por realizar un estudio intensivo de un universo relativamente acotado, pero que pudiera recibir un tratamiento exhaustivo. Los

superintendentes en general, y los que ostentan permanencia interpresidencial en particular, se ajustan a esta necesidad. Se opta por un período de tiempo amplio con el fin de incorporar al análisis procesos históricos que vayan más allá del cambio reciente provocado por el SADP, ya que, como se manifestó anteriormente, no entrega explicación sobre la permanencia en los cargos. La selección de este universo específico de casos responde también al conocimiento acumulado por el autor sobre las materias regulatorias que incumben a los superintendentes (Maillet, 2015a y 2015b), que otorga una mayor capacidad analítica de sus trayectorias personales y la acción desplegada en su cargo.

El caso de estudio está, por lo tanto, compuesto por los catorce superintendentes nombrados entre 1990 y 2014, que han permanecido al menos seis meses en su cargo después del cambio de presidencia. Sin embargo, evaluar la primera hipótesis requiere también casos negativos para establecer un contraste. Con este propósito se trabaja, de manera complementaria, el caso de los que han cesado el ejercicio del cargo con el cambio de presidencia. Con base en estos criterios se levanta información sobre el universo completo de los superintendentes que han sido nombrados en el cargo entre 1990 y 2014, y lo hayan ejercido por un mínimo de tres meses. Así, se dejan de lado individuos que hayan tenido un paso muy fugaz por estos cargos. Por el contrario, se consideran también individuos nombrados provisoriamente<sup>2</sup> o subrogancias que se hayan prolongado. El criterio es de duración mínima en el cargo, independiente de la figura administrativa. No se incorporan al estudio superintendentes nombrados después del 2014, ya que por haber sido designados durante el actual Gobierno no es posible trabajar sobre su permanencia, lo que se verá en un futuro. Sí se consideran los superintendentes nombrados durante la presidencia de Sebastián Piñera y que hayan permanecido en su cargo al menos seis meses después de que asumiera por segunda vez Michelle Bachelet la presidencia.

Para obtener la información se ha optado por utilizar dos técnicas distintas pero complementarias. Así, por una parte, se ha construido una base de datos que dé cuenta de las trayectorias profesionales de los superintendentes, además de información respecto a los procesos de acceso, ratificación y desvinculación de la institución. La construcción de esta base implicó una exhaustiva recopilación de información de fuentes de acceso público, principalmente a través de la revisión de prensa e información entregada por los servicios públicos.

Por otro lado, para la exploración de las hipótesis dos y tres se realizaron entrevistas semiestructuradas individuales a veinte de los sujetos de análisis, diez con permanencia interpresidencial y diez que han dejado su cargo cuando cambió la presidencia. La opción por este tipo de entrevista se basa en la complejidad de las dimensiones abordadas, lo cual da flexibilidad para tratar en profundidad los temas ante la imprevisibilidad de las respuestas (Corbetta, 2007). Estas entrevistas, en conjunto con la revisión de notas de prensa, permiten una reconstitución de las trayectorias de los superintendentes y, sobre todo, del proceso de ratificación en el cargo. Las entrevistas se realizaron en dos etapas. Ocho entrevistas fueron realizadas en el año 2012, en el marco de la investigación doctoral del autor, y doce en el año 2015, con el propósito específico de este proyecto.

La información recopilada ha sido procesada siguiendo una estrategia mixta, detallada a continuación, junto con el análisis propiamente tal.

### **3. Análisis de la evidencia. La emergencia de las competencias como factor de permanencia**

Los datos recolectados son analizados en dos etapas, que pueden ser relacionadas con las distintas hipótesis. Para evaluar la hipótesis 1, sobre características individuales excepcionales, se observan las similitudes y diferencias entre el grupo de los superintendentes con permanencia interpresidencial y los otros. Las inferencias que se pueden realizar a partir de este examen indican algunas pistas de interés, en particular en relación con la hipótesis 2 sobre competencias, pero no son suficientemente conclusivas. En consecuencia, se realiza más adelante un trabajo de reconstitución de procesos (*process tracing*) de los episodios de ratificación de los superintendentes con permanencia, a partir de las hipótesis 2 y 3, con el propósito de generar una explicación compleja y evidenciar un mecanismo causal (Goertz y Mahoney, 2012).

#### ***Análisis comparado de las características de los superintendentes***

Como primer paso se examinan algunas características individuales de los superintendentes con permanencia interpresidencial y se comparan con las del grupo de los superintendentes que ejercieron su cargo solo durante un mandato. Se trata entonces de comparar los 14 con permanencia con los 33 que, nombrados durante los

mandatos de Aylwin, Frei, Lagos, Bachelet o Piñera, no se han mantenido en el cargo en la siguiente presidencia. En esta exploración de los datos recopilados se pone el foco en algunas variables que podrían determinar la permanencia de los superintendentes: las circunstancias históricas del nombramiento; el nivel de educación; la participación en política y la experiencia profesional previa, en el sector público o privado.

Las circunstancias históricas del nombramiento están relacionadas con el período presidencial bajo el cual ocurre y la adscripción o no del cargo al Sistema de Alta Dirección Pública. Estos elementos contextuales podrían jugar un rol sobre la permanencia, en el sentido de que un Presidente (o su sucesor) puede haber tenido mayor inclinación a mantener a los superintendentes anteriores por razones personales o por el escenario de la época. También se busca constatar si haber concursado para un cargo a través del SADP contribuye a mantenerse con el mandatario siguiente.

En la Tabla 1 se revisa una posible relación entre la permanencia interpresidencial y el período presidencial de nombramiento.

**Tabla 1**  
**Períodos presidenciales de nombramiento y permanencia interpresidencial**

		Período presidencial en el que comienza a ejercer el cargo <sup>3</sup>					Total
		Aylwin	Frei	Lagos	Bachelet	Piñera	
Permanencia interpresidencial	Sí	3	1	4	3	3	14
	No	3	5	10	4	11	33
	Total	6	6	14	7	14	47

Fuente: elaboración propia.

A primera vista se observa que cada Presidente ha tenido superintendentes que han permanecido en el cargo después de su salida<sup>4</sup>. Se constata también que las alternancias políticas entre coaliciones -la llegada de Sebastián Piñera a la presidencia en el 2010, luego la vuelta de Michelle Bachelet en el 2014- no marcan cambios drásticos respecto a episodios anteriores. El dato fundamental es que se han mantenido superintendentes en todos los Gobiernos, incluso antes de que la modernización del Estado estuviera en la agenda o que entrara en vigencia el SADP.

Así, de los 14 superintendentes con permanencia interpresidencial, solo cinco han pasado por el SADP, dado que la práctica de la permanencia antecede a la consolidación del sistema. La incorporación de los cargos de superintendentes en el Sistema de Alta Dirección Pública ha sido progresiva desde sus inicios en el año 2003. El ritmo se ha acelerado a partir del 2010, a tal punto que, en el año 2016, solo dos superintendencias no están adscritas: la SVS, y la SBIF. De manera que no son las circunstancias políticas específicas o una particular época las que permiten explicar la permanencia. La Tabla 2 profundiza sobre el papel del SADP.

**Tabla 2**  
**Cargo adscrito al Sistema de Alta Dirección Pública y permanencia interpresidencial**

		Permanencia interpresidencial		Total
		Sí	No	
Nombramiento o ratificación por SADP	Sí	5	4	9
	No	9	29	38
	Total	14	33	47

Fuente: elaboración propia.

Los datos revelan dos informaciones de importancia, complementarias entre sí. Por un lado, el fenómeno de la permanencia puede producirse en ausencia del SADP. En efecto, 9 de los 14 con permanencia interpresidencial no han pasado por este filtro. Por el otro, se observa que de los 9 nombrados por el SADP, una mayoría ha permanecido en su cargo. Para una buena interpretación, cabe recordar que la adscripción de los cargos al SADP no les otorga un estatuto legal específico que facilite la permanencia. Sí ha sido señalado que la adscripción al SADP funciona como un filtro de idoneidad profesional para el acceso al cargo (Servicio Civil, 2015). En este sentido, estos datos son una señal de que puede haber una relación entre las competencias validadas durante la selección y la permanencia en los cargos.

Con la masificación de la adscripción de los cargos podría haber un cambio importante, pero la tendencia es demasiado incipiente como para extraer conclusiones por ahora. Además, quedaría por entender el mecanismo causal: ¿por qué la adscripción al SADP facilitaría la permanencia? En efecto, la ADP hasta la fecha<sup>5</sup> no tiene ninguna relación formal con la permanencia en el cargo; solo tiene un efecto sobre la selección. Sin embargo, es posible pensar que tenga una relación, aunque indirecta, para ayudar a que los directivos demuestren su competencia frente a las autoridades. Más adelante se profundiza en este punto a partir de evidencia que permite sostener que, en un subconjunto importante de casos, son efectivamente las competencias, posiblemente aseguradas por el paso por el SADP, las que llevan a mantenerse en el cargo.

El examen de las circunstancias propias al cargo permite entonces descartar que haya una especificidad asociada a un período presidencial o a una superintendencia en particular que explique la permanencia. En cuanto al rol del SADP, no es decisivo, pero sí hay indicios que orientan la reflexión hacia un examen de las competencias de los superintendentes, lo que se relaciona más adelante con la hipótesis 2. El análisis sigue con el testeo de hipótesis sobre atributos personales de los superintendentes de los dos grupos.

Este examen de los atributos personales se inicia con el intento de vincular las profesiones y el grado académico de los superintendentes con la permanencia interpresidencial, teniendo en mente las reflexiones sobre la posible dominación de ciertas profesiones en el aparato público (Garth y Dezalay, 2002) y el rol del conocimiento experto en los asuntos públicos (Dargent, 2015). En cuanto a las profesiones, existe un claro dominio de los abogados (19 en total, cinco de ellos con permanencia interpresidencial) y economistas (14 en total, cuatro con permanencia interpresidencial) en los nombramientos. La sobrerrepresentación de estas dos profesiones no es una sorpresa, dado que las actividades regulatorias se sitúan en la confluencia de estos dos campos profesionales. Sin embargo, ninguna presenta una ventaja en cuanto a la permanencia en el cargo.

En relación con el grado académico, se constata una fuerte presencia de los superintendentes con magíster (29 en total, seis con permanencia interpresidencial), y algunos con doctorado (siete en total, dos con permanencia interpresidencial), que tendencialmente van a la baja. Solo ocho del universo completo no superan el título profesional, y entre ellos se encuentran cinco con permanencia in-

terpresidencial. Sin embargo, corresponde no sobreinterpretar este dato, y para esto, debe situársele en su contexto histórico. En efecto, estos ocho fueron nombrados durante las tres primeras presidencias, de lo que se desprende que se trata de un fenómeno aparentemente ya extinguido, asociado con una época donde la exigencia de estudios de postgrado todavía no se había generalizado. Por lo tanto, este dato no deja de ser circunstancial.

Luego se considera la participación política del superintendente. Dado que la ratificación en el cargo de superintendente es una prerrogativa de la autoridad política, se podría esperar que la militancia o la simpatía manifiesta por cierto partido o coalición sea desfavorable a la permanencia en el cargo, ya que, salvo entre los Gobiernos de Aylwin y Frei, el partido político del Presidente siempre ha cambiado. En las últimas dos elecciones ha cambiado incluso la coalición.

**Tabla 3**  
**Participación en política, período presidencial y permanencia**  
**interpresidencial** <sup>6 7</sup>

		Período presidencial en el que comienza a ejercer el cargo					Total
		Aylwin	Frei	Lagos	Bachelet	Piñera	
Participación política	Independiente	0	2	1 (1)	2 (2)	7 (3)	12
	Simpatizante	0	0	2	1 (1)	7	10
	Militante	6 (3)	4 (1)	11 (3)	4	0	25
	Total	6	6	14	7	14	47

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 3 da cuenta de la ausencia de evidencia contundente de una relación entre participación política y permanencia interpresidencial. Entrega dos informaciones complementarias. Por un lado, puede haber permanencia con independencia política o con militancia; ninguna es excluyente en este sentido. Por el otro lado, muestra que, entre los independientes, la permanencia es mayor. Además, se vislumbra una tendencia histórica hacia una mayor presencia de independientes, y entre ellos varios casos de permanencia. Sin embargo, también aparece que solo una minoría de los independientes nombrados por Piñera ha sido ratificada en el Gobierno siguiente, por lo cual, de nuevo, es preciso verificar si esta tendencia se mantiene en el tiempo. Cabe notar también que la militancia política puede ser motivo de renuncia con

el cambio de presidencia de aquellos superintendentes que se identifican con un proyecto político específico. La explicación caso por caso permitirá volver en profundidad sobre esta relación.

Finalmente, una última característica considerada como potencial explicación para la permanencia en el cargo es la experiencia profesional previamente adquirida, sea en el sector público (Tabla 4) o en el sector privado (Tabla 5).

**Tabla 4**  
**Experiencia previa en el sector público y permanencia interpresidencial**

		Permanencia interpresidencial		Total
		Sí	No	
Experiencia en el sector público	Menos de 2 años	3	5	8
	Entre 2 y 4 años	3	9	12
	5 y más años	8	17	25
	Total	14	31	45 <sup>s</sup>

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 5**  
**Experiencia previa en el sector privado y permanencia interpresidencial**

		Permanencia interpresidencial		Total
		Sí	No	
Experiencia en el sector privado	Menos de 2 años	5	16	21
	Entre 2 y 4 años	1	3	4
	5 y más años	8	12	20
	Total	14	31	45

Fuente: elaboración propia.

Las Tablas 4 y 5 muestran una proporción similar de superintendentes con cinco años de experiencia, sea en el sector público o privado, que logran mantenerse en su cargo. Sin embargo, la proporción de superintendentes experimentados que no permanece en su cargo es similar, así que no pareciera ser por lo tanto un factor decisivo en la perpetuación a la cabeza de una superintendencia. Además, los vaivenes históricos impiden observar una tendencia fija todavía, ya

La exploración de las características de los superintendentes no permite establecer una variable decisiva para la permanencia en sus cargos.

que el presidente Piñera nombró mayoritariamente superintendentes con experiencia en el sector privado, a diferencia de su antecesora y sucesora, Michelle Bachelet.

En resumen, la exploración de las características de los superintendentes no permite establecer una variable decisiva para la permanencia en sus cargos. Proporcionó información valiosa para descartar algunas relaciones y llevó a concentrar la reflexión sobre el tema de las competencias. Para obtener conocimiento nuevo respecto a la permanencia de los superintendentes en Chile, es necesario dejar de lado la lógica estática de la comparación, para pasar a una aproximación dinámica, que tome en cuenta el proceso de ratificación.

### ***Análisis cualitativo del proceso de ratificación***

Para obtener una explicación más concluyente sobre los motivos de la permanencia de algunos superintendentes, se aplica el método del *process tracing* (Beach y Pedersen, 2013; Bennett y Checkel, 2014) para el caso constituido por los superintendentes con permanencia interpresidencial (caso constituido por 14 unidades de observación). Siguiendo las hipótesis 2 y 3, el foco está puesto en los procesos de ratificación en el cargo por la autoridad política. La reconstitución de los procesos está basada en fuentes de prensa de la época y entrevistas con los superintendentes, y apunta a detectar condiciones necesarias y/o suficientes para la permanencia<sup>9</sup>. El procedimiento combina elementos deductivos, con las hipótesis ya establecidas sobre variables de interés, e inductivos, para construir el mecanismo causal propuesto al final del análisis.

Los relatos de los procesos de ratificación y algunas citas específicas constituyen la evidencia sobre la cual se fundamenta esta argumentación. A diferencia de las citas de prensa, las entrevistas son referidas sin precisar la identidad del locutor. Por la misma preocupación de anonimato, se hace referencia de forma estandarizada al “superintendente”, aunque haya sido una mujer. Ya que no es posible reproducir las historias personales de cada superintendente, se indican los subconjuntos detectados a través del procesamiento cualitativo de los datos. De este análisis emergen una condición necesaria y dos condiciones suficientes, presentadas a continuación.

En primer lugar se presenta la lista de los superintendentes con permanencia interpresidencial. Coincidente con lo observado en la sección anterior, se evidencia una gran variedad en cuanto a fechas de nombramiento y superintendencia que han encabezado. Solo Ávila sigue en su cargo a 2016.

**Tabla 6**  
**Los 14 superintendentes con permanencia interpresidencial<sup>10</sup>**

Apellido	Nombre	Superintendencia	Inicio	Final
Arriagada	Gustavo	SBIF	01/09/2005	11/03/2010
Ávila	Luis	SEC	07/04/2011	Permanece
Berstein	Solange	SP	21/03/2006	11/03/2014
Bustamante	Julio	SP	12/03/1990	20/03/2000
Celedón	Benjamín	SiSS	01/04/1990	22/09/1996
Chotzen	Patricia	SEC	11/03/2006	01/09/2010
Espinosa	Magaly	SiSS	11/03/2006	21/10/2015
Fuenzalida	Javier	SUSESO	15/02/2005	01/11/2008
Guzmán	José	SBIF	11/03/1990	31/07/1998
Hamel	Renato	Scas	01/06/2012	29/02/2016
Inostroza	Manuel	Ssal	12/03/2003	31/03/2010
Leiva	Francisco	Scas	01/02/2005	26/04/2012
Montenegro	Josefina	Sinsol	22/11/2010	23/11/2015
Saldivia	Juan Eduardo	SiSS	23/09/1996	11/03/2006

Fuente: elaboración propia.

El primer elemento de interés detectado inductivamente durante la exploración del material cualitativo recopilado es una condición necesaria que caracteriza el conjunto completo de los superintendentes con permanencia interpresidencial. Se trata de la motivación para quedar en el cargo, que aparece como un elemento indispensable y, por lo tanto, una condición necesaria de la permanencia<sup>11</sup>. En la cita siguiente, la superintendente de Pensiones, Solange Berstein, da cuenta de la importancia de este estado mental: “se me pidió que me quedara y para mí es una tremenda oportunidad, puesto que teníamos varias tareas pendientes a mitad de camino” (El Mercurio, 30-04-2010). En su caso, la motivación radica entonces en la voluntad de iniciar la gestión operativa de la Superintendencia.

Es lógico que no pueda haber permanencia sin motivación. Sin embargo, es preciso señalar también ciertas ambigüedades en esta noción de motivación, como lo ilustra esta declaración del superintendente Manuel Inostroza: “es el cierre de un ciclo y eso lo ha entendido muy bien el ministro” (Emol, 23-03-2010). En la misma entrevista, Inostroza hace también alusión a su condición de mi-

**Se encuentran evidencias que, para un subconjunto relativamente importante, la demostración de sus habilidades en gestión operativa, estratégica o política les permitió mantenerse en el cargo a pesar de los cambios de presidencia.**

litante demócrata-cristiano, y a cierta incompatibilidad que esto genera para trabajar en un Gobierno de otro color político. Para los militantes de partido, la motivación está relacionada con el color del Gobierno. Los matices de la motivación también aparecen en lo expresado por un superintendente durante una entrevista acerca de la importancia que ha tenido para él saber que el nuevo ministro iba a dar una oportunidad de quedarse a quienes ocupaban cargos de alto nivel. Este directivo manifiesta que, sin esta información, hubiera empezado a buscar otro trabajo. Es decir, la motivación es también parte de un proceso sobre el cual se pone el foco a continuación. Sobre todo, se destaca que la motivación es una condición necesaria pero no suficiente. Es decir, la permanencia no puede ocurrir sin ella, pero tampoco basta para que se produzca. Es posible conjeturar que existían otros superintendentes motivados para quedarse en el cargo, pero que no tuvieron esta oportunidad. Se requiere entonces encontrar elementos que posibilitan la permanencia. Estos radican en la voluntad del principal.

En efecto, en segundo lugar se encuentran evidencias que, para un subconjunto relativamente importante, la demostración de sus habilidades en gestión operativa, estratégica o política les permitió mantenerse en el cargo a pesar de los cambios de presidencia. En otros términos, es la valoración de sus competencias profesionales un factor suficiente para explicar la permanencia, al margen de la confianza política. Esto es particularmente manifiesto por los superintendentes que han participado activamente en el diseño de reformas en el sector que regulan. Así, Berstein, Inostroza, Montenegro y Saldivia, en sus respectivos rubros de pensiones, salud, quiebras y servicios sanitarios, participaron activamente en el diseño de una reforma que luego implementaron, después del cambio presidencial. Se trata de reformas de gran envergadura, que implican en tres de los casos un cambio en el nombre de la repartición, que deja en evidencia la ampliación del espectro de las actividades reguladas. Las superintendencias de Administradoras de Fondos de Pensiones e Institutos de Salud Previsional pasan a ser de Pensiones y de Salud, mientras la de Quiebra se transforma en la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.

Se trata de procesos complejos que requieren competencias en gestión de distintos tipos, tanto estratégica, para proyectar los cambios, como política, con la participación en discusiones legislativas, sin desmerecer lo operacional. Para estos superintendentes son oportu-

nidades para validarse frente al entorno político en general, incluidas las autoridades que a futuro estarán en posición de ratificarlos. Así, en los procesos de ratificación aparece una opción de la autoridad política por contar con el conocimiento de la materia de quienes participaron activamente en el diseño de la reforma. Uno de ellos señala: “Esperaba quedarme, esa era mi esperanza, principalmente porque estábamos iniciando un nuevo período con esta superintendencia, que inició sus actividades. (...) siempre creímos que iba a primar la cordura e iba a primar la responsabilidad del Gobierno de mantener algo que estaba recién empezando” (entrevista a superintendente).

Apelar a la “cordura” y “responsabilidad del Gobierno” significa en este caso apelar a que se valoren las competencias para el ejercicio de los cargos por sobre la confianza política basada en la lealtad o pertenencia a una misma coalición. Aparentemente esta opinión fue compartida por el ministro del ramo, quien decidió mantener la confianza a este superintendente. Procesos de esta índole han ocurrido en cuatro Gobiernos distintos, mostrando una importante recurrencia en el tiempo. Aun así, son también relativamente específicos, en la medida que las reformas refundacionales son excepcionales<sup>12</sup>. El punto principal es el papel de las competencias demostradas en la gestión anterior para obtener la ratificación, a pesar del cambio de presidencia. Parece ser un factor suficiente para explicar la decisión contraintuitiva de mantener un superintendente proveniente de un Gobierno anterior.

Además de apoyar la comprobación de la hipótesis 2, estas observaciones permiten también avanzar hacia el mecanismo causal. En efecto, lo que aparece en términos más conceptuales es la construcción de una legitimidad por parte de estos superintendentes a través de sus competencias. Este proceso de legitimación se manifiesta también en la ratificación de otros superintendentes que, si bien no habían implementado una reestructuración de sus superintendencias, también han tenido la oportunidad de demostrar su capacidad de gestión. Esto es manifiesto en los casos de Ávila, Espinosa y Leiva, en quienes hay evidencia del rol que jugó su gestión previa en su ratificación. Así, uno de los tres señala, refiriéndose al nuevo equipo gubernamental: “ellos me conocen a través de la gestión del *evento X* y ahí tenían buenas referencias mías” (entrevista a superintendente). En este caso, fue entonces el conocimiento previo, a través del manejo de un episodio de crisis donde el superintendente tuvo que actuar en conjunto con parlamentarios y alcaldes, que permitió hacer valer sus competencias

de gestión en la práctica. Ahí aparecen claramente algunas de las competencias destacadas de los directivos públicos contemporáneos, como gestión política, articulación de redes y manejo de crisis (Rogers y Guzmán, 2015).

En algunos de estos casos, donde las competencias juegan un rol fuerte, el conocimiento previo no se refiere tanto al rol profesional del superintendente, sino que responde a otras redes, como lo señala este extracto de entrevista<sup>13</sup>.

“- AM: ¿y ahí la llamada es del Secretario General de la Presidencia?

- Superintendente: No, me contactó X. Y después me llamó el Secretario General de la Presidencia.

- AM: usted ya lo conocía a través de alguna conferencia por el *think tank Z*...

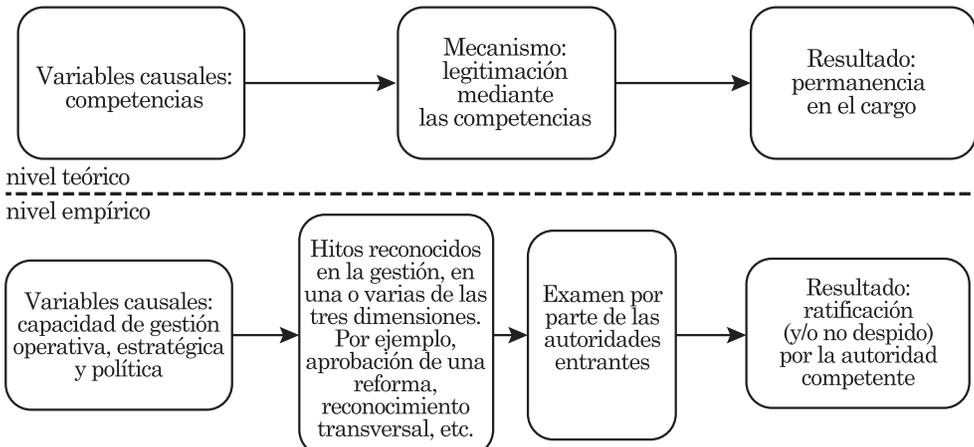
- Superintendente: [conocía] a X... porque es economista, apoderado del colegio de los niños... amigo de mis amigos...” (entrevista a superintendente).

Resulta especialmente interesante en este caso el rol de X, que no es miembro del Gobierno en el momento de la ratificación de este superintendente, pero que sin embargo juega un rol clave para convencer a la autoridad política de ratificarlo en el cargo. En esta ocasión se validan competencias, pero también una afinidad más general, mostrando que las competencias pueden llegar a ser suficientes junto con otras características, dentro de un mecanismo de legitimación que tiene varias aristas.

De todas formas, se trata de una causalidad compleja (Goertz y Mahoney, 2012; Ragin y Rihoux, 2009), donde no hay un único factor en juego. Pero dentro de esta complejidad, el trabajo realizado permite detectar el rol crucial de las competencias desplegadas en los siete casos ya mencionados, es decir, la mitad de la población del estudio. También aparece este factor, aunque de forma menos clara, en los casos de Celedón, Chotzen y Hamel. Estos tres comparten, además, la característica de no haber permanecido en un período completo de Gobierno, a pesar de haber sido ratificados en primera instancia. Pareciera que sus competencias les permitieron obtener una forma de prórroga relacionada con cierta inercia de la autoridad política en los nombramientos. Sin embargo, frente a algunas crisis o a la perspectiva de una reforma del sector, no resistieron en el cargo. Esto no debilita el argumento, ya que el interés principal está en los motivos de la prórroga y no de su duración, pero debe ser considerado en la reflexión más amplia sobre la estabilidad en los cargos directivos.

Para concluir el examen de la hipótesis 2 se presenta el mecanismo causal detectado de manera inductiva a partir de la evidencia recopilada. Siguiendo la preocupación, cada vez mayor en las ciencias sociales, por los mecanismos que detallan los procesos causales que permiten que las variables produzcan su efecto (Falleti y Lynch, 2008; McAdam, Tarrow y Tilly, 2008), se propone enriquecer la hipótesis 2 con el mecanismo correspondiente, llamado aquí como la “legitimación mediante las competencias”. Se trata del principal hallazgo de esta investigación, dando cuenta del éxito parcial en la comprobación de esta hipótesis. Se introduce este mecanismo mediante una representación gráfica (inspirada en Beach y Pedersen, 2013). En el nivel teórico se representa el mecanismo como el proceso que permite que la variable independiente (las competencias) produzca el resultado (la permanencia). En el nivel empírico se descomponen estos elementos considerando los distintos tipos de competencias y los hitos propios del encadenamiento causal que llevan al resultado de permanencia.

**Gráfico 1**  
**Mecanismo causal de “legitimación mediante las competencias”**



Fuente: elaboración propia.

Así, el nivel empírico reconstituye un típico proceso de ratificación, tal como ha sido observado en una cantidad importante de los superintendentes con permanencia interpresidencial. Permite poner de relieve el encadenamiento causal que ocurre entre las competen-

**En la revisión de los procesos individuales apareció también otro perfil de superintendentes, que conforman un subconjunto distinto al anterior. En ellos existe evidencia para vincular la ratificación en el cargo con el rol de un principal en la sombra.**

cias, los eventos propios del proceso y el resultado final. En términos más abstractos, este proceso se condensa en el mecanismo de legitimación mediante las competencias. Como cualquier mecanismo, es susceptible de ser evaluado en otro contexto, lo que lo constituye en un hallazgo que deberá ser sometido a otras pruebas, en otros casos (Falleti y Lynch, 2008).

Finalmente, en la revisión de los procesos individuales apareció también otro perfil de superintendentes, que conforman un subconjunto distinto al anterior. En ellos existe evidencia para vincular la ratificación en el cargo con el rol de un principal en la sombra (Adolph, 2013). Los casos más patentes son los de Arriagada y Fuenzalida, quienes, después de dejar su cargo en las superintendencias, entraron a trabajar en una entidad que se desempeña en el rubro que habían regulado. A su vez, su gestión ha sido cuestionada por cómo se han relacionado con los regulados durante su período en el cargo: los bancos para Arriagada<sup>14</sup> y las aseguradoras y cajas de compensaciones para Fuenzalida<sup>15</sup>. El caso de Arriagada es el más interesante, por su complejidad. En efecto, se trata de un individuo con una amplia trayectoria previa en la propia Superintendencia, primero como director de estudios y luego como intendente de bancos. Nombrado al final de la presidencia de Lagos, su permanencia en la de Bachelet puede estar relacionada tanto con la demostración previa de capacidades como con una cercanía a las empresas del ámbito regulado, donde también había trabajado, anterior a su ingreso a la Superintendencia.

Nuevamente, lo que nos señala la exploración de este caso es que las explicaciones para la ratificación pueden ser varias. También nos indica que, según las prioridades políticas del Gobierno, pueden elegirse distintos perfiles para las superintendencias. En el caso de Bancos, se trata de un sector donde todos los Gobiernos han estado particularmente preocupados por mantener una buena relación con los regulados. Esto puede formar parte de la explicación por la permanencia en su cargo de Guzmán en los años 1990. El énfasis en la autorregulación, que caracterizó su gestión, se ajustaba a los intereses de poderosos conglomerados que controlaban los bancos y a la política de no enemistarse con este sector, propia de la transición a la democracia (Silva, 1996; Silva, 1995). En el caso de Bustamante, la Superintendencia de Pensiones se caracteriza en los años 1990 por una fiscalización particularmente laxa, tal como lo han manifes-

Los mecanismos suficientes para permanecer en el cargo apuntan, por un lado, a la puesta en evidencia por parte del superintendente de sus competencias, y por el otro, al rol de un “principal en la sombra”.

tado analistas abiertamente liberales (Valdés, 2005). Por lo tanto, es razonable conjeturar que sus respectivas ratificaciones al inicio de la presidencia Frei podrían deberse también a esta actitud en la misma regulación, que no debe confundirse con una validación por las competencias.

En consecuencia, y a modo de síntesis, lo que sí comparten los dos subconjuntos es que la validación se hace con base en la evaluación de la gestión, en un proceso de ratificación cuyos componentes precisos varían y están más claros en unos casos que en otros. Donde difieren es que, en el primero, que agrupa la mayoría de los casos, las competencias juegan un rol claro y la ratificación se debe a la validación que le entrega al superintendente respecto a su ministro de tutela. En los otros casos, que conforman el segundo subconjunto, existe evidencia que hace sospechar la existencia de otro mecanismo causal, más difícil de comprobar con seguridad, que implica la ratificación por parte de un principal en la sombra.

#### 4. Conclusión

En este artículo se realizó una indagación exploratoria respecto a los determinantes de la permanencia en sus cargos de los superintendentes en Chile, más allá de la confianza política. En un intento por buscar explicaciones generales, se desechó una serie de variables que no eran suficientes para explicar por qué 14 de los 47 individuos nombrados entre 1990 y 2014 se han mantenido en sus cargos a pesar del cambio de presidencia. Sin embargo, el trabajo cualitativo sobre los procesos de ratificación de los 14 individuos con permanencia interpresidencial ha permitido detectar algunas recurrencias, más allá de las instituciones y circunstancias históricas específicas. La primera es que la permanencia responde a una evaluación de la gestión anterior, y ocurre solo cuando el titular del cargo muestra motivación para aquello. Más precisamente, los mecanismos suficientes para permanecer en el cargo apuntan, por un lado, a la puesta en evidencia por parte del superintendente de sus competencias, y por el otro, al rol de un “principal en la sombra” -forma sofisticada de designar a las entidades reguladas y su posible captura del regulador- que señala su acuerdo con la permanencia del superintendente.

En esta conclusión se destaca, en particular, la explicación por las competencias, que es la que muestra mayor presencia y que teóricamente es la más promisoría para ser evaluada en otros estudios.

Esto requerirá ampliar el universo a otros directivos públicos en Chile, o hacia otros países de la región. Una extensión del estudio para otros cargos de primer nivel en Chile, resultaría de gran interés para establecer con mayor claridad el efecto que ha tenido el SADP en materia de profesionalización de los cargos directivos. Si bien los superintendentes constituyen un cargo específico dentro del aparato estatal, el mecanismo detectado ha sido formulado a un nivel de generalidad que permite su testeado para otras figuras institucionales, como serían todos los directivos de nivel I en Chile. También se requieren más estudios cualitativos para conocer con mayor precisión estas competencias, siguiendo la tipología de las distintas dimensiones de la gestión (operativa, estratégica y política), pero incluso avanzando hacia una mayor especificación, en la línea de trabajos sobre lo cotidiano de los directivos públicos (Castro e Inostroza, 2014) y la oferta de programas destinados a fortalecer estas mismas competencias (Araya, Burgos y Ganga, 2012).

Más allá de la problemática específica, los datos recopilados para este estudio hacen aparecer un cuerpo de directivos públicos en transición. A inicios de los años 1990, el nombramiento de los superintendentes seguía una forma de “cuoteo ilustrado”, donde el cargo era eminentemente político, pero a la vez requería presentar idoneidad profesional. Con el tiempo, y en particular con la implementación del SADP, ha ocurrido un alza en la adecuación de los perfiles a los cargos, con superintendentes cada vez más experimentados. Sin embargo, no ha desaparecido por completo el criterio político. En el caso del presente estudio, no fue posible establecer el impacto del paso por el proceso de selección del SADP, por tener un universo de unidades de análisis muy reducido. Pero esto no quita que pueda haber tenido un impacto, no en una dimensión formal, sino más bien como motor de un posible cambio de paradigma. Es de suponer que las discusiones llevadas a cabo desde fines de los años 90 hayan permeado en la elite política, en particular en la rama del poder ejecutivo, que ha llevado a que sean cada vez más valorizadas las competencias de quienes vayan a asumir los cargos. Por lo tanto, otras pistas dadas por el estudio implican no solo un trabajo más amplio sobre los directivos, sino también una exploración de las representaciones e imaginarios de los actores políticos en relación con la profesionalización de los directivos.

En esta línea, también es preciso señalar algunas interrogantes de lo que pareciera ser un proceso de profesionalización. En

**Para consolidar un sector público profesional de alta calidad en un sistema semiabierto como el chileno, se necesita evidenciar la posibilidad de carreras y movilidad interservicios, con base en las competencias específicas del sector público que tienen los superintendentes.**

efecto, hace correr el riesgo de una sobre especialización de los directivos públicos. Lo primero tiene por consecuencia la dificultad manifestada por algunos entrevistados de proyectarse más allá del cargo de superintendentes, que representa el nivel más alto al cual se puede aspirar en el sector público en las materias que tratamos. Sin posibilidad de circular transversalmente entre superintendencias, como resultado de la especialización, este capital humano de muy alta calidad no encuentra otro destino natural que el sector privado. En este sentido, se relacionan de alguna forma las hipótesis 1 y 2 del estudio. En efecto, el rol del “principal en la sombra” puede verse exacerbado si la única salida atractiva para el superintendente que termina su mandato está en el sector privado. Para algunos, los organismos internacionales parecen ser una alternativa. Sin embargo, para consolidar la apuesta por un sector público profesional de alta calidad en un sistema semiabierto (o semicerrado) como el chileno, se necesita evidenciar la posibilidad de carreras y movilidad interservicios, con base en las competencias específicas del sector público que tienen los superintendentes.

Para una reflexión más allá del caso chileno, además de lo anteriormente señalado, este trabajo entrega algunas lecciones que pueden inspirar futuros estudios y políticas. En cuanto a los estudios, las hipótesis fundamentadas a partir del trabajo sobre los superintendentes chilenos pueden ser evaluadas en otros casos, cuando se presente la permanencia de directivos públicos. En materia de políticas, el SADP, aunque se encuentre todavía en una fase relativamente incipiente, ya representa un cambio de importancia, en parte por su aspecto institucional, pero sobre todo por la transformación cultural que ha significado. Del caso de los superintendentes chilenos se desprende en particular que la valoración de la competencia es un asunto que depende de las convicciones de los actores políticos, antes que de un dispositivo institucional. Quizás ahí se encuentre la enseñanza general de mayor importancia: los directivos públicos deben ser capaces de convencer a los políticos de los beneficios asociados a sus competencias.

### **Notas**

(1) En las alternancias políticas de 2010 y 2014, con el acceso a la presidencia de Sebastián Piñera y luego el segundo mandato de Michelle Bachelet respectivamente, el 64% de los altos directivos de primer nivel

del SADP han sido removidos, dando lugar a discusiones sobre una posible burla al espíritu inicial del SADP (La Segunda, 05-03-2015).

(2) Se trata de los muy discutidos “temporales y provisorios” (TyP) (González-Bustamante ...[et al], 2016) que un proyecto de ley actualmente en discusión pretende eliminar, para que se privilegien las subrogancias reglamentarias.

(3) La tabla indica la cantidad de superintendentes nombrados por cada Presidente. En el caso de los que tienen permanencia interpresidencial, significa que han seguido ejerciendo el cargo durante el Gobierno siguiente.

(4) Por cierto, los superintendentes nombrados por Eduardo Frei han tenido menos capacidad de mantenerse. Una explicación para esto podría ser la existencia de una alternancia al interior de la Concertación, como asumen algunos, ubicando la victoria de Ricardo Lagos en la ola de izquierdas ocurrida en el continente a inicios de los años 2000 (Huber y Stephens, 2012). Sin embargo, ni en el país ni en la propia coalición se ha percibido de esta forma, por lo cual se descarta que sea más que una coincidencia.

(5) En agosto de 2016 se aprobó en el Congreso una ley de perfeccionamiento del SADP que, entre otras disposiciones, establece restricciones para la desvinculación de directivos seleccionados a través de la ADP, lo que podría tener un impacto significativo a mediano plazo, pero no afecta el argumento desarrollado en este artículo.

(6) Para esta prueba, se ha considerado no solo la dicotomía independiente/militante, sino que se ha sumado también la categoría de simpatizante para dar cuenta de formas de participación política menos activas que la militancia, pero igualmente dignas de interés. Para determinar a los simpatizantes se tomó como indicador la participación en centros de estudio (cuyo color político es muy marcado en Chile), en campañas presidenciales, y el tener familiares directos en política. Un valor positivo en solo uno de estos indicadores ubica al superintendente en la categoría de simpatizante.

(7) Entre paréntesis se señalan los superintendentes con permanencia interpresidencial.

(8) No fue posible recabar información al respecto para dos superintendentes.

(9) La explicación con base en conjuntos y relaciones de suficiencia o necesidad (Ragin y Rihoux, 2009) enmarca esta investigación dentro de la frontera de la investigación cualitativa y comparada. Para una discusión sobre causalidad necesaria y suficiente, ver por ejemplo Goertz y Mahoney (2012) y Schneider y Wagemann (2012).

(10) Mención aparte merecen los casos de los dos individuos que han ejercido distintas posiciones de superintendentes en distintos Gobiernos.

Guillermo Larraín fue superintendente de Pensiones del Gobierno de Ricardo Lagos, y luego superintendente de Valores del primer Gobierno de Michelle Bachelet, pero en períodos no consecutivos. Por su parte, Alejandro Ferreiro fue sucesivamente superintendente de Salud en el Gobierno de Eduardo Frei, y luego de Energía (9 días), Pensiones, y Valores y Seguros en el Gobierno de Ricardo Lagos. Sin embargo, por ser otras formas de supervivencia, que se parece más a la de un ministro que a la de un alto directivo público, no se consideran como parte del caso a investigar.

(11) El autor agradece a Aldo Meneses el comentario que permitió detectar esta condición necesaria.

(12) Cabe destacar que lo que se observa es un desajuste respecto a lo señalado en la literatura sobre el “ciclo de vida” de los directivos, donde la etapa inicial suele ser más intensa en gestión, para luego ceder lugar a un importante trabajo estratégico (Ysa y Salvador, 2015). En estos casos excepcionales es al revés.

(13) La cita a continuación fue modificada para mantener el anonimato del entrevistado.

(14) “Gustavo Arriagada, el superintendente de bancos que emitió la famosa circular 17 y que ahora es director de Corpbanca” (El Mostrador, 13-05-2013).

(15) “El imperio de negocios que la ACHS creó con las cotizaciones de los trabajadores” (CIPER, 24-06-2011).

## Bibliografía

- Adolph, Christopher (2013), *Bankers, Bureaucrats and Central Bank Politics: the Myth of Neutrality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Araya, Justo Eduardo; Burgos, Daniel; y Ganga, Francisco (2012), “Coincidencias y diferencias de la oferta y la demanda en la formación de directivos públicos: una mirada al caso chileno”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 53, pp. 131-164.
- Beach, Derek y Pedersen, Rasmus (2013), *Process Tracing Method: Foundations and Guidelines*, Ann Harbor, The University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew y Checkel, Jeffrey (2014), *Process Tracing in the Social Sciences: from Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Castro, Carlos e Inostroza, José (2014), “Altos directivos públicos: ¿qué hacen con su tiempo?”, Santiago, Universidad de Chile. Centro de Sistemas Públicos.
- Consejo Científico del CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, CLAD.

- Corbetta, Piergiorgio (2007), *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid, Mc Graw Hill.
- Cortázar, Juan Carlos; Lafuente, Mariano; y Sanginés, Mario (2014), *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Washington, BID.
- Dargent, Eduardo (2015), *Technocracy and Democracy in Latin America: the Experts Running Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dixit, Avinash (1996), *The Making of Economic Policy: a Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, The MIT Press.
- Doña, Karina (2006), Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994-2003); documento de trabajo, Santiago.
- Falleti, Tulia (2006), "Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New", en *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, Vol. 17 N° 1, pp. 9-14.
- Falleti, Tulia y Lynch, Julia (2008), "From Process to Mechanism: Varieties of Disaggregation", en *Qualitative Sociology*, Vol. 31 N° 4, pp. 333-339.
- Garth, Bryant y Dezalay, Yves (2002), *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine, entre notables du droit et "Chicago Boys"*, Paris, Editions du Seuil.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Goertz, Gary y Mahoney, James (2012), *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*, Princeton, Princeton University Press.
- González-Bustamante, Bastián (2014), "Elección directa de consejeros regionales 2013. Rendimiento del capital político, familiar y económico en una nueva arena electoral en Chile", en *Política*, Vol. 52 N° 2, pp. 49-91.
- González-Bustamante, Bastián y Olivares L., Alejandro (2016), "Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los Gobiernos de la Concertación", en *Colombia Internacional*, N° 87, pp. 81-108.
- González-Bustamante, Bastián; Olivares L., Alejandro; Abarca, Pedro; y Molina, Esteban (2016), "Servicio civil en Chile: análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-2013)", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 50 N° 1, pp. 59-79.
- Grindle, Merilee (2012), *Jobs for the Boys*, Cambridge, Harvard University Press.

- Huber, Evelyn y Stephens, John (2012), *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Iacoviello, Mercedes; Llano, Mercedes; y Strazza, Luciano (2012), “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52, pp. 45-82.
- Joignant, Alfredo (2011), “Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010)”, en *Notables, tecnócratas y mandarines*, Pedro Güell y Alfredo Joignant (eds.), Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- \_\_\_\_\_ (2014), “El capital político familiar: ventajas de parentela y concentraciones de mercado en las elecciones generales chilenas de 2013”, en *Política*, Vol. 52 N° 2, pp. 13-48.
- Jordana, Jacint (2012), “El desarrollo del Estado regulador en Chile”, en *Gobernanza, instituciones y desarrollo*, Agusti Cerillo, Joan Oriol y Ángela Prats (eds.), Barcelona, Tirant lo Blanch.
- Longo, Francisco (2002), “El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de noviembre.
- Maillet, Antoine (2015a), “Más allá del ‘modelo’ chileno: una aproximación multi-sectorial a las relaciones Estado-mercado”, en *Revista de Sociología e Política*, Vol. 23 N° 55, pp. 53-73.
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Variedades de neoliberalismo: innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 169, pp. 109-136.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney; y Tilly, Charles (2008), “Methods for Measuring Mechanisms of Contention”, en *Qualitative Sociology*, Vol. 31 N° 3, pp. 307-331.
- Moore, Mark (2006), “Creando valor público a través de asociaciones político-privadas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, pp. 5-50.
- Morgenstern, Scott y Siavelis, Peter (2008), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, State University Press.
- Olavarría, Mauricio; Navarrete, Bernardo; y Figueroa, Verónica

- (2011), “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso”, en *Política y Gobierno*, Vol. 18 N° 1, pp. 109-154.
- Ragin, Charles y Rihoux, Benoit (2009), *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Thousand Oakes, Sage Publications.
- Ramió, Carles (2012), *La extraña pareja : la procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Madrid, Catarata.
- Ramos, Conrado y Scrollini, Fabrizio (2013), “Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22 N° 1, pp. 11-36.
- Rogers, Roy y Guzmán, Nelson (2015), “El directivo público hoy: contexto, roles y desafíos”, Santiago, Servicio Civil (Serie de Publicaciones; N° 3).
- Schneider, Ben Ross (1998), “The Material Bases of Technocracy: Investor Confidence and Neoliberalism in Latin America”, en *The Politics of Expertise in Latin America*, Miguel Angel Centeno y Patricio Silva (eds.), New York, St. Martin’s Press.
- Schneider, Carsten y Wagemann, Claudius (2012), *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: a Guide to Qualitative Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Servicio Civil (2015), “Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: una mirada comparada”, Santiago, Servicio Civil (Serie de Publicaciones; N° 4).
- Siavelis, Peter (2009), “Enclaves de la transición y democracia chilena”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29 N° 1, pp. 3-21.
- Silva, Eduardo (1996), *The State and Capital in Chile: Bussines Elites, Technocrats and Market Economies*, Boulder, Westview Press.
- Silva, Patricio (1995), “Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57 N° 4, pp. 3-25.
- Stigler, George (1971), “The Theory of Economic Regulation”, en *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2 N° 1, Spring, pp. 3-21.
- Valdés, Salvador (2005), “Para aumentar la competencia entre las AFP”, en *Estudios Públicos*, N° 98, Otoño, pp. 87-142.
- Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2006), “La reforma del Estado en Chile 1990-2005: de la confrontación al consenso”, en *Public: Boletín del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública*, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.

Weaver, R. Kent (1986), "The Politics of Blame Avoidance", en *Journal of Public Policy*, Vol. 6 N° 4, pp. 371-398.

Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, Vol. 2 N° 2, pp. 197-222.

Ysa, Tamyko y Salvador, Susanna (2015), "Liderazgo y dirección pública: el ciclo de vida del cargo directivo", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 62, pp. 39-76.