



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

**SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO PNUD – DESIGUALDAD NO. 2016/07
DICIEMBRE 2016**

**¿PUERTA GIRATORIA?
ANÁLISIS DE LA CIRCULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN CHILE
(2000-2014)**

Antoine Maillet

Bastián González-Bustamante

Alejandro Olivares L.

La Serie de Documentos de Trabajo PNUD – Desigualdad recoge contribuciones a la discusión sobre el fenómeno de la desigualdad en Chile, en el marco de la línea de investigación en esta materia impulsada por la oficina de PNUD en Chile. Las expresiones y opiniones contenidas en los artículos pertenecen a los autores y no reflejan la posición oficial de PNUD sobre las materias tratadas.

¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)

Antoine Maillet

Bastián González-Bustamante

Alejandro Olivares L.

Serie Documentos de Trabajo PNUD – Desigualdad No. 2016/07

Diciembre 2016

RESUMEN

El presente trabajo entrega un primer panorama empírico sobre el fenómeno de la circulación público-privada en Chile, demostrando su existencia y esbozando un primer análisis de sus determinantes. Tomando un universo de 386 personas que ejercieron los cargos de ministro, subsecretario y superintendente durante los gobiernos de Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, se analizan sus trayectorias político-profesionales, con especial énfasis en el paso entre el sector privado y público. Interesan dos tipos de trayectorias. Por un lado, el paso del sector privado hacia lo público en general (que corresponde a la *circulación público-privada*) y, por el otro, transiciones dentro de un mismo sector económico, fenómeno que se define como *puerta giratoria*. A nivel general, para explicar la circulación público-privada son variables significativas y con coeficientes positivos, es decir, aumentan las probabilidades de ocurrencia de la variable dependiente, el sexo, ser economista o abogado y, especialmente, provenir del sector privado. Por otra parte, es significativo, pero disminuye las probabilidades de circulación, ser militante de un partido político. Este efecto es distinto según el gobierno y el tipo de cargo. Para los casos de puerta giratoria, es decir, cuando la salida del cargo público se hace hacia un cargo privado en el mismo sector donde la persona se ha desempeñado en el gobierno, solo dos variables son significativas: el nivel educacional y haber ocupado antes del cargo en el gobierno un cargo privado en la misma industria. Vistos desde las teorías del “soborno retardado” (Schneider, 1993, 2001) y del “principal en la sombra” (Adolph, 2013), estos resultados son particularmente preocupantes, por las consecuencias que podría tener el fenómeno sobre el diseño y la implementación de políticas públicas.

Antoine Maillet

Instituto de Asuntos Públicos

Universidad de Chile

antoinemaillet@iap.uchile.cl

Bastián González-Bustamante

Facultad de Administración y Economía

Universidad de Santiago de Chile

bastian.gonzalez.b@usach.cl

Alejandro Olivares L.

Instituto de Asuntos Públicos

Universidad de Chile

aleolivares@iap.uchile.cl

INTRODUCCIÓN¹

La llamada *puerta giratoria* se ha instalado en el debate público en Chile. El término parece, por un lado, referido a un supuesto trato garantista por parte de las cortes de justicia con los delincuentes y, por otro, vinculado al ámbito político en su relación con el sector privado. Se alude así a trayectorias de individuos que se mueven en “idas y vueltas”, entre puestos de gobierno y cargos en el sector privado.² Durante los últimos años los escándalos político-financieros han preocupado a la opinión pública y, coincidentemente, el tránsito de algunas figuras entre los campos público y privado ha sido ampliamente criticado en los medios de comunicación y las redes sociales. Esta preocupación se manifiesta en el foco que se pone sobre los casos más connotados públicamente, dando lugar a una serie de preguntas sobre los lazos existentes entre el personal político y el mundo empresarial. Cabe entonces preguntar: ¿en qué medida los campos del poder político y económico están vinculados? ¿Forman los agentes públicos y privados una gran élite indiferenciada? Estas preguntas llevan a otro cuestionamiento, vinculado con las consecuencias del fenómeno, pues si se tratara de una práctica masiva debiésemos preguntarnos ¿de qué manera impacta esta situación en las políticas públicas y, finalmente, en la sociedad?

Estas preguntas son centrales en la discusión política global contemporánea. Ello se ha manifestado, por ejemplo, a través del cuestionamiento a la circulación entre cargos de regulación financiera e industria bancaria, a raíz de la crisis *subprime*.³ Se trata de un fenómeno innegable en Chile y, sin embargo, su envergadura es desconocida y se relaciona con la problemática de la desigualdad. En efecto, en caso de confirmarse esta indiferenciación del personal político respecto al sector privado, podrían realizarse cuestionamientos específicos respecto a la operación de las instituciones públicas, en particular en sus atribuciones de control del sector privado. En un plano más general, podría constituir un freno para un proyecto de desarrollo social y político más inclusivo.

Las posibles implicancias de una circulación masiva de las élites políticas hacia el sector privado – y *viceversa*– son un motivo relevante para constatar empíricamente el fenómeno y, así, ir más allá

¹ Agradecimientos especiales para Matías Cociña y Eduardo Sepúlveda por sus excelentes comentarios. También agradecemos a Carla Cisternas Guasch, María Ignacia Rodríguez y Sebastián Carrasco por su apoyo en la recolección y validación de información. Evidentemente cualquier error u omisión es responsabilidad solo de los autores.

² Si bien este informe no profundiza en la relación que existe entre estos dos usos, no deja de llamar la atención, y podría ser objeto de futuros estudios.

³ Véase, por ejemplo, el documental *Inside Job*, cuyo título alude al trabajo realizado dentro de los organismos públicos de regulación financiera por individuos ligados a la banca privada, lo que permitió el desarrollo de productos financieros que fueron clave para la crisis del 2008.

de la percepción generada a partir de la difusión de algunos casos visibles mediáticamente. En este informe se busca analizar datos relacionados con las trayectorias político-profesionales de los individuos que ocuparon los cargos de ministro, subsecretario y superintendente durante los tres gobiernos anteriores al actual (Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera). Con un grupo de 386 casos –que representan el universo de los cargos más altos de la jerarquía administrativa del Estado–, se busca entregar un primer panorama empírico sobre la *circulación público-privada* en Chile.⁴ En primer lugar, se presenta un marco teórico, donde se discuten las implicancias éticas, legales y políticas de la circulación de individuos entre el ámbito público y privado. También se discute sobre los fundamentos de los conceptos *puerta giratoria* y *circulación público-privada*, que luego, en el marco metodológico, se operacionalizan para el trabajo empírico. En una tercera parte se presentan los resultados del estudio, que se discuten en las conclusiones del informe.

MARCO TEÓRICO: DE LA PERSECUCIÓN ESTRICTA DEL CONFLICTO DE INTERÉS A LA PREOCUPACIÓN AMPLIA POR LA CALIDAD DE LAS DECISIONES PÚBLICAS

La imprecisión de la noción de *puerta giratoria* en el debate público nacional obliga a empezar por una clarificación conceptual, tanto del objeto en sí como de sus implicancias, en particular aquellas éticas y normativas. Para esto se recurre a conocimientos del derecho, la gestión pública y la ciencia política, con el fin de relevar dimensiones del fenómeno para estructurar su estudio. De esta forma, con base en la confluencia de estas distintas áreas del conocimiento, se construye un espacio teórico para el análisis de las trayectorias individuales, con especial énfasis en las perspectivas de carrera y sus consecuencias sobre el ejercicio de los cargos públicos.

DERECHO: EL FOCO EXIGUO SOBRE LAS INHABILIDADES

Para iniciar la reflexión sobre la *circulación público-privada* de autoridades públicas, se revisa el marco legal vigente en Chile. Desde esta perspectiva, el paso del sector público al privado levanta una serie de problemáticas. Una primera interrogante es la legalidad del fenómeno. Tradicionalmente, la regulación normativa acerca de los funcionarios del Estado en Chile se encuentra estipulada principalmente por tres grandes cuerpos normativos. Por una parte, de forma general, se encuentra la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Más específica es la Ley 19.982, que

⁴ En el anexo 1 se presenta un breve resumen del trabajo empírico reciente sobre élites en Chile.

regula la política de personal de los funcionarios públicos y la Ley 19.863, sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la administración pública, que establece normas sobre gastos reservados. Si bien estas leyes regulan todos los aspectos de la labor de los funcionarios públicos y, específicamente, de los altos directivos, contemplando inhabilidades, incompatibilidades y remuneraciones, la regulación se limita al actuar del funcionario mientras posee un cargo público.

Para suplir estos límites es que se ha desarrollado también una normativa sobre la regulación del período que sucede al ejercicio del cargo público, conocido como el “pos-empleo”, que se encuentra escuetamente regulado en dos leyes. Por una parte, se encuentra la Ley 19.653 sobre probidad administrativa, aplicable a los órganos de la administración del Estado (también conocida como Ley de Probidad). En el artículo 58 de este cuerpo normativo se establece que “son incompatibles las actividades de las ex autoridades [sic] o ex funcionarios [sic] de una institución fiscalizadora que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización de ese organismo. Esta incompatibilidad se mantendrá hasta seis meses después de haber expirado funciones” (Art. 58, Ley 19.653). Por otra parte se encuentra la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que en su artículo 56 establece que exfuncionarios y exautoridades de las instituciones fiscalizadoras no pueden trabajar en instituciones privadas que antes fueran fiscalizadas, por un período de seis meses.

Por lo tanto, la legislación establece unos parámetros mínimos respecto a posibles conflictos de interés durante un tiempo acotado –seis meses en ambos casos– y un perímetro circunscrito a los actores del sector privado en directa relación con la repartición pública en la cual se desempeñaba el ahora exfuncionario. La preocupación fundamental que trasciende de estos textos legales es, entonces, por los posibles efectos de corto plazo, en torno a conflictos de interés y posible manejo de información privilegiada. En este sentido, se relaciona con una definición mínima de *puerta giratoria*, por cierto aplicable en algunos casos, pero insuficiente para cubrir todo el espectro de la preocupación respecto de la *circulación público-privada*. En otros términos, lo prohibido legalmente es menos que lo que ha aparecido como objeto de preocupación ética y política. De todas formas, el análisis del marco legal permite distinguir dos dimensiones fundamentales del fenómeno a observar: el período de tiempo a considerar y los tipos de cargos privados ocupados. En ambas dimensiones la perspectiva legal se caracteriza por un alcance reducido, muy focalizado, tanto temporalmente como por los cargos considerados. Por lo tanto, se recurre a otras disciplinas para encuadrar el fenómeno en sus dimensiones gerenciales y políticas.

GESTIÓN PÚBLICA: DE LA DESDIFERENCIACIÓN DE LO PÚBLICO A LA REAFIRMACIÓN DE SU ESPECIFICIDAD

Desde el ámbito de la gestión pública es posible considerar con menos restricciones el fenómeno amplio de la permeabilidad entre el sector privado y público. En primer lugar, a diferencia del enfoque jurídico, en gestión sí existen argumentos normativos favorables a la *circulación público-privada* de las autoridades públicas. Dejando de lado el tema transversalmente condenado de los conflictos de interés, algunos encuentran motivos para valorar el ejercicio de cargos públicos por personas provenientes del sector privado. Así, la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha propuesto que esta gestión debería guiarse por estándares provenientes del sector privado, lo cual es implícitamente una invitación a que los gestores circulen libremente entre ambas esferas (Rogers & Guzmán, 2015). Esto corresponde a una desdiferenciación de los agentes públicos respecto a los privados y, más profundamente, como teoría del Estado subyacente, a una negación de la especificidad del sector público. Más puntualmente, se expresa también a veces la convicción de los beneficios que conlleva el acceso al gobierno de personas con amplio conocimiento de la operación del sector privado (LaPira & Thomas, 2014). En este sentido, quienes han ocupado cargos privados en un sector económico serían los más indicados para asumir posiciones en ámbitos similares dentro del aparato estatal.

Antes de discutir estos dos argumentos, es importante destacar un aspecto relevante para enmarcar el estudio. En efecto, se vuelve relevante subrayar que estos argumentos ponen el foco en lo que ocurre *antes* que las personas accedan a los cargos públicos. A diferencia de la perspectiva legal —que se focaliza sobre el post-empleo—, esta visión de la gestión invita a considerar el desempeño anterior. Ya que ni el pre ni el post empleo permiten agotar el fenómeno, en este trabajo se busca articular las dos preocupaciones, considerando cargos desempeñados antes y después del empleo público. Esto se traduce en una perspectiva de carreras (o trayectorias), desarrollada más adelante como parte de una aproximación politológica al fenómeno.

Antes de volver sobre este punto, resulta relevante revisar las implicancias de fondo de los argumentos previamente señalados. Primero, la postura de la NGP, según la cual los cargos públicos son equiparables a cargos privados, ha sido ampliamente criticada y ha dejado de ser la corriente principal en la gestión pública (Cortázar, Lafuente & Sanginés, 2014; Iacoviello, Llano & Strazza, 2012). Hoy, en cambio, se pone el énfasis en las especificidades de la creación de valor

público (Moore, 2006). Aun así, la experiencia privada sigue siendo en muchos casos valorada por los expertos y la opinión pública como un sello de calidad.

En segundo lugar, el argumento por la competencia específica de conocimiento de la operación del sector privado debe ser balanceado con la preocupación por evitar que las conexiones privadas de los individuos los lleven a descuidar el interés público (LaPira & Thomas, 2014). En esta materia, el foco está puesto en la acción de las autoridades mientras están en su cargo y, más precisamente, en el efecto de los vínculos informales asociados a sus cargos anteriores, en particular cuando los profesionales provienen del mismo sector. Se trata, sin lugar a dudas, de una preocupación relevante. No obstante, para un abordaje integral a la *circulación público-privada*, se requiere considerar tanto lo ocurrido antes como después del ejercicio del cargo o, en otras palabras, una “mirada intertemporal”. Esta se encuentra en la definición que entrega la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre *puerta giratoria*, que considera las circulaciones tanto desde las industrias hacia cargos de gobierno como en la dirección opuesta (Miller & Dinan, 2009).⁵ A un nivel mayor de profundidad, esto lleva a una reflexión en términos de carreras públicas, propia de la ciencia política.

CIENCIA POLÍTICA: LA IMPORTANCIA DE LAS PERSPECTIVAS DE CARRERA PARA LAS PREFERENCIAS DURANTE EL EJERCICIO DEL CARGO PÚBLICO

Como se abordó anteriormente, el derecho reglamenta el post-empleo y la gestión se preocupa del desempeño durante el cargo, mirando a veces favorablemente tener experiencias previas en el sector privado. En el conocimiento del fenómeno, una perspectiva intertemporal de carrera permite llenar los vacíos que cada una de estas perspectivas deja cuando se las considera por separado. Esto es particularmente importante, porque la *circulación público-privada*, tanto antes como después del cargo público, está relacionada con las preferencias de los actores que ocupan dichas posiciones. Así, el motivo fundamental para interesarse en las trayectorias y, en particular, en la *circulación público-privada*, es que estas tienen potencialmente un impacto sobre las decisiones de organismos públicos y las orientaciones de políticas públicas. Aunque resulte difícil determinarlo con exactitud, la proveniencia y, sobre todo, las expectativas de carrera de los personeros políticos, influyen en sus acciones mientras actúan como autoridades.

⁵ Estos autores también consideran el paso de lobistas hacia cargos de gobierno y *viceversa* (Miller y Dinan, 2009). El presente trabajo no explora esta diferencia, por la menor formalización de lobistas que presenta Chile respecto de la mayoría de los países de la OCDE.

Esta visión es relativamente reciente en la ciencia política. Durante mucho tiempo la corriente principal ha sido guiada por la llamada “ley de Miles”, que indica “where you stand is where you sit” (Miles en Adolph, 2013). Esta frase implica que la postura en una discusión política (*where you stand*) es determinada por el cargo ocupado (*where you sit*). Esta visión altamente institucionalista ha sido central, por ejemplo, en la teoría de la elección pública, donde los funcionarios son considerados “en búsqueda de rentas” (*rent-seekers*), es decir, solo se preocupan por los intereses de las agencias que representan (Niskanen, 1971). En otros términos, no se presta atención a los elementos relacionados con la trayectoria de los individuos. Si bien esta mirada institucionalista formal ha sido ampliamente criticada en el ámbito académico (Hall & Taylor, 1996; March & Olsen, 1984), no ha dejado de tener una importante influencia en el debate público. Por ejemplo, aparece en la mirada relativamente ingenua que guía a quienes abogan por la idoneidad de expertos del sector privado para cargos públicos, con base en el supuesto de que estos aportarían sus competencias, sin tomar en consideración el potencial problema que esto implica para el sector público.

Sin embargo, en los últimos años, la relación que se intuía entre trayectorias y desempeño en el cargo ha sido demostrada. Por un lado, el desarrollo profesional en cierto ámbito tiene consecuencias en las preferencias de quienes llegan a ocupar un cargo directivo en el sector público. La socialización ejerce impacto sobre las prioridades y el estilo a la hora de desempeñar funciones de primer nivel en el mundo público (Adolph, 2013). Esto eventualmente podría ser descartado, bajo la idea que al elegir entrar al sector público los individuos quisieran realizar un corte con su trayectoria anterior. Por esto es fundamental considerar también las perspectivas profesionales posteriores al ejercicio del cargo público. En otros términos, se trata de incorporar al análisis la proyección en el tiempo de los agentes como un determinante fundamental en sus decisiones. Lo anterior viene dado porque los titulares de cargos públicos podrían estar preocupados de enviar señales a futuros empleadores, o al menos evitar señales negativas que luego les podrían pesar en su transición de salida del cargo. Así, Hecló (1988), en una reflexión crítica sobre la presencia de agentes que solo transitan (*in-and-outers*) por el gobierno de Estados Unidos, afirma que los titulares de cargos públicos nunca dejan de tener en mente quienes podrían ser sus futuros empleadores. Esta observación se ha ido precisando a través de estudios comparados, los cuales han tomado en consideración, por ejemplo, el fenómeno japonés del *amakudari*, que consiste en la migración de los altos mandos del aparato público hacia el sector privado (Schneider, 1993).

La perspectiva de volver o trasladarse al sector privado es incluso calificada por algunos en la jerga política estadounidense como un “soborno retardado” (Schneider, 1993).⁶ La amenaza para las decisiones públicas que este fenómeno pueda representar, está en el centro del libro de Adolph (2013), que cuestiona el lugar común de la neutralidad de los banqueros centrales. Según este autor, la autonomía legal de los bancos centrales –elemento primordial de la agenda neoliberal global– en la práctica no se cumple, por la existencia de una estructura de oportunidades y premios en el sector privado destinados a quienes ejercen este tipo de cargos, una vez que hayan concluido su período. Así, los agentes (inconscientemente o sin reconocerlo públicamente) tienen preferencias que son en parte determinadas por su socialización en ciertos espacios antes de llegar a estos cargos, y por las perspectivas de carrera que se les abren en el sector privado una vez que hayan dejado éstos. Para no perder la posibilidad de acceso a estas posiciones deben enviar señales correctas, lo que en la práctica los somete a un “principal en la sombra”, cuestión que los tiende a alejar del interés público (Adolph, 2013).

El argumento de Adolph, basado en un extenso trabajo empírico, es pionero, dado que establece una relación entre decisiones tomadas durante el ejercicio del cargo público y posiciones ocupadas posteriormente en el sector privado. El presente trabajo, más exploratorio, no es tan ambicioso, pero se encuentra motivado por una preocupación similar: los efectos que pueda tener la circulación de la élite sobre las políticas públicas. En este sentido se pretende, primero, establecer una medición de la magnitud del fenómeno en Chile, para luego realizar una exploración de los determinantes de la *circulación público-privada*. Para esto se consideran variables de interés ya abordadas, como el pre y post-empleo en distintas escalas y las definiciones más o menos estrictas de *puerta giratoria*. La tabla 1 resume las distintas posturas existentes al respecto. En la siguiente sección se llevan estas reflexiones teóricas a un plano empírico.

⁶ Traducción propia. La expresión original es *delayed bribe*.

Tabla 1
Tres perspectivas sobre la *circulación público-privada* de las autoridades públicas

Perspectiva	Foco temporal	Cargos privados considerados relevantes	Valoración normativa
Derecho	Post-empleo a corto plazo	Directamente relacionados con el cargo público	Negativa: se prohíbe
Gestión pública	Pre-empleo, sin importar corto o largo plazo	La experiencia privada puede aportar un conocimiento específico en gestión. El desempeño en el mismo sector aporta un conocimiento específico	Variable: algunos ven la experiencia privada con un ojo favorable; otros resaltan la especificidad del sector público
Ciencia política	Integral, con la mayor amplitud de tiempo alcanzable empíricamente	Apertura a considerar un efecto de una definición tanto restringida como amplia de los cargos privados relevantes	Preocupación por los efectos de las perspectivas de carrera sobre el desempeño en el cargo público

Fuente: Elaboración propia.

MARCO METODOLÓGICO: UNA ESTRATEGIA PARA EL LEVANTAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS SOBRE UN FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL

La preocupación por el desempeño sucesivo de algunos individuos en el sector público y privado motiva un estudio que permita dimensionar este fenómeno y corroborar algunas hipótesis sobre sus determinantes. Con base en las reflexiones teóricas previamente discutidas, se toman una serie de decisiones que se detallan en esta sección. Se delimita el universo del estudio y las definiciones operacionales de las variables, tanto dependientes como independientes.⁷

UNIVERSO DE CARGOS

En primer lugar, se establece el universo de casos a investigar. Para esto, se toma como punto de partida el ejercicio de determinados cargos públicos. Para esta primera aproximación académica al fenómeno que constituye este trabajo, se opta por incorporar ministros, subsecretarios y superintendentes de los últimos tres gobiernos.

⁷ En el anexo 2 se presentan especificaciones metodológicas sobre los modelos estadísticos utilizados.

La selección apunta a considerar cargos con relativa diversidad en la forma de acceso y perspectivas de carrera. Los cargos de ministro representan un premio mayor en una carrera política y, por tanto, suelen ser ocupados por los individuos más destacados en el campo político. Las subsecretarías tienen menor exposición pública y requieren una mayor capacidad de gestión política y operacional para hacerse cargo de los servicios públicos dependientes. Así, en algunos casos, son ocupadas como una etapa intermedia en trayectorias políticas ascendentes hacia los ministerios o cargos de representación popular y, en otros, pueden ser la conclusión de exitosas trayectorias administrativas (González-Bustamante & Olivares, 2015; 2016b). En este sentido, tienen un parecido con los cargos de superintendente, que en sí tienen una naturaleza más administrativa y técnica, reforzada por la adscripción en los últimos años de varias superintendencias al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).

Seleccionar estos tres tipos de cargos permite construir un universo con un buen equilibrio entre variedad y homogeneidad. Por supuesto, ministros, subsecretarios y superintendentes no son totalmente homologables, tanto por las responsabilidades que los cargos implican, como por ser etapas distintas en una carrera laboral. Así, la particularidad de cada cargo debe ser considerada en el análisis. Sin embargo, los tres cargos comparten un mismo nombramiento presidencial y forman parte de un mismo espacio de poder gubernamental, donde se traslapan, en distintas medidas, las exigencias de capacidad de gestión y confianza política. Pueden, entonces, ser analizados en conjunto y también de manera comparada.

En cuando al período de tiempo considerado, de 14 años, el trabajar con tres gobiernos pertenecientes a dos coaliciones permite instalar este análisis en una perspectiva temporal relevante y establecer comparaciones entre presidencias. No se consideran períodos anteriores por la dificultad creciente de reunir la información a medida que se retrocede en el tiempo. Tampoco se considera la actual presidencia, porque los actuales ministros, subsecretarios y superintendentes todavía no han dado el paso siguiente en su carrera, que es el foco de esta investigación. Este trabajo puede ser, entonces, ampliado en un futuro, ya sea incorporando más cargos o extendiendo el período de análisis.

VARIABLE DEPENDIENTE: ENTRE PUERTA GIRATORIA Y CIRCULACIÓN DE ÉLITES

La conceptualización del fenómeno a observar tiene importantes consecuencias prácticas para el diseño y la implementación de una investigación sobre el tema. En este caso, el marco teórico ha permitido delinear dos ejes principales de tensiones. Primero, se trata de establecer un horizonte de tiempo a considerar como relevante para las trayectorias. A diferencia de la perspectiva legal

de las inhabilidades, que se focaliza en un plazo corto de seis meses, se opta por un período largo, de cinco años antes y después de los cargos. Este período apunta, en primer lugar, a cambiar el foco respecto a los trabajos que se centran en el conflicto de interés inmediato. En efecto, se optó por levantar información para un período largo, a la luz de algunos casos donde el paso al sector privado, en el mismo sector o en otro, no se da inmediatamente después, sino posterior a un lapso relativamente importante de tiempo. Se considera que estas situaciones no son fundamentalmente distintas a un paso inmediato, o ligeramente diferido, para no incumplir las disposiciones legales sobre inhabilidades, especialmente desde el punto de vista de los posibles efectos sobre el comportamiento de los individuos mientras ejercen cargos públicos. El cuidado a la reputación de parte de una autoridad, mediante la “señalización” hacia el sector privado, depende más de perspectivas de medio plazo. Una vez tomada la decisión metodológica de privilegiar el mediano plazo, se estableció el plazo de cinco años antes y después de ejercer el cargo público, de modo de abarcar un período mayor a un mandato presidencial, que actualmente es de cuatro años.

Además, se requiere tomar otras decisiones importantes para la operacionalización del trabajo. En efecto, es fundamental establecer con precisión qué se considera como cargo público. La codificación que se adopta es dicotómica, distinguiendo público y privado, sin considerar matices o zonas grises que pueden existir entre los dos (Goertz, 2005). Se asume que esto constituye una simplificación de la realidad, pero es necesaria para un trabajo exploratorio. En este sentido, se consideran como cargos públicos todos aquellos ejercidos en el Estado, en todos los niveles administrativos de los distintos poderes (i.e. ejecutivo, legislativo y judicial). También se consideran públicos los cargos ejercidos en organismos internacionales, universidades estatales y empresas públicas. En cambio, son considerados como pertenecientes al sector privado – evidentemente– todos los cargos en empresas privadas, como aquellos ocupados en los gremios empresariales, centros de estudios (*think tanks*) y universidades privadas.

Luego, para un nivel mayor de precisión, se operacionaliza el concepto de *puerta giratoria*. A partir de la definición que impera en la visión legal del fenómeno, la atención tiene que ser puesta en la llegada de exfuncionarios de gobierno a empresas del mismo sector del cual habían participado en el sector público. Con una definición más amplia, es posible trabajar la circulación del personal político hacia el sector privado en general. Dado que ambas facetas del fenómeno son relevantes, se opta por trabajarlas en conjunto, construyendo análisis tanto para individuos habiendo ocupado la *puerta giratoria* en una definición estricta, como habiendo realizado circulación, en una definición más amplia. En el caso de la definición precisa, se plantean las dudas respecto a cuál es

el sector o la industria correspondiente para algunos cargos. Por ejemplo, para los ministerios “políticos” no se consideran salidas de tipo *puerta giratoria* y por lo tanto estos cargos no son considerados en algunos de los análisis presentados más adelante. En el caso de los ministerios generalistas, como Economía o Hacienda, para los cargos privados correspondientes a una *trayectoria por la puerta giratoria*, se tomó en consideración una definición estricta con las industrias financieras, en cargos como, por ejemplo, analista-jefe en un banco. Finalmente, y a pesar de disponer de información precisa sobre los cargos ocupados, se optó por no diferenciar entre niveles jerárquicos, por la dificultad tanto de codificación como para los análisis.

Así, en resumen, la variable dependiente presenta dos mediciones. Primero, se mide la *circulación público-privada*, considerando como caso positivo el individuo que durante los cinco años posteriores al ejercicio de su cargo público ocupó algún cargo privado. Segundo, se mide si el individuo usó o no la *puerta giratoria*. El uso de la *puerta giratoria* corresponde al caso de un individuo que durante los cinco años posteriores al ejercicio de su cargo público ocupó algún cargo en el sector privado, en la misma área donde se desempeñó en el sector público.⁸ Por lo tanto, cualquier caso de *puerta giratoria* es también un caso de *circulación público-privada*. Finalmente, el levantamiento de esta información permite considerar las *trayectorias públicas*, es decir, aquellos individuos que antes y después del ejercicio del cargo público se desempeñan solamente en el Estado.

VARIABLES INDEPENDIENTES E HIPÓTESIS

Mucho se ha escrito en ciencia política sobre los procesos de acceso a los altos cargos de gobierno, en particular ministeriales (véase Besley & Reynal-Querol, 2011; Blondel & Müller-Rommel, 1997). También existe un número importante de estudios sobre las condiciones de permanencia en los gabinetes (González-Bustamante & Olivares, 2016b; Huber & Martínez-Gallardo, 2008; Martínez-Gallardo, 2012). Sin embargo, se ha estudiado muy poco el destino del personal político-administrativo una vez dejan sus cargos, sean de gobierno o de la primera línea

⁸ Conviene señalar que este análisis no agota las posibilidades abiertas por la información de la cual se dispone. En efecto, será posible trabajar de manera más sutil la evidencia recopilada, para, por ejemplo, distinguir distintos tipos de trayectorias. En este sentido, por ejemplo, las implicancias para las políticas públicas probablemente no serán las mismas, por un lado, en los casos de una larga trayectoria pública, que concluye en uno de los cargos estudiados, para luego pasar al sector privado; y, por el otro, de un individuo con una carrera en el sector privado que viene puntualmente a ejercer un cargo público y luego retorna al sector privado. Tomar en consideración estas diferencias requiere de un trabajo más detallado con los datos disponibles, e incluso completarlo con una estrategia cualitativa de estudio de casos.

administrativa.⁹ Recientemente se han levantado agendas de investigación sistemáticas, donde trabajos como el de Dörrenbächer (2016) constituyen insumos para el planteamiento de esta investigación. Este marco permitió construir una base de datos con 386 casos de cargos públicos ocupados, correspondientes a 299 individuos.¹⁰

Siguiendo la literatura, para todos los casos se levantaron datos como educación, dando especial énfasis a dos profesiones que dominan el campo político: economista y abogado. También se considera el haber realizado estudios de postgrado como un posible determinante. Del mismo modo, se analiza la participación política convencional (militancia) como un posible factor de la orientación público-privada de las carreras de los individuos. Esto permite, además, contrastar la situación de los independientes respecto a los militantes, o considerar las coaliciones políticas de las que son parte. También se levantaron datos sobre la posición ocupada por el individuo antes de acceder al cargo público, ya que ello pertenece al universo del estudio. Para esta variable se aplica la misma operacionalización dual que para la variable dependiente, haciendo que en la práctica se subdivida en dos variables. Por un lado, se considera la procedencia o no desde el sector privado en general, en la lógica de la *circulación*. Por el otro, se mide la proveniencia desde el mismo sector de actividad, en la lógica de *puerta giratoria*. Por último, para establecer un control sobre otras variables se incluye: el sexo de los agentes; los gobiernos en los cuales sirvieron; y las áreas de trabajo, siguiendo la clasificación entre áreas política, económica, social, sectorial y productiva.

Los datos fueron levantados desde fuentes de acceso público. Esto genera un evidente problema de sub-declaración de las actividades en el sector privado. En particular, la participación en directorios de empresas es bastante compleja de rastrear. Además, existe un problema mayor en relación a la información respecto a las posiciones posteriores al cargo público. En efecto, para los cargos anteriores, el mismo nombramiento se acompaña en general de una reseña relativamente completa de la trayectoria anterior de la autoridad que entra en el cargo. Al contrario, no existe ningún equivalente para la trayectoria posterior, especialmente cuando se trata de nombramientos en el sector privado, que suelen recibir menos atención. Si bien se realizó una búsqueda acuciosa de información, los datos pueden subestimar levemente el peso del sector privado. La operacionalización adoptada, que atribuye un valor positivo para la variable dependiente en caso de cualquier experiencia en el sector privado, limita el problema, ya que no

⁹ Salvo algunos esfuerzos puntuales para observar trayectorias post-gabinete (véase Blondel, 1985).

¹⁰ En los datos existen individuos que durante el período de estudio ejercieron más de un cargo.

conocer el detalle de la trayectoria no afecta el resultado. Otra salvedad a considerar es que las carreras todavía no están completas. En el caso de las autoridades que llegaron al final del gobierno de Sebastián Piñera, solo han pasado 30 meses desde que dejaron el cargo, es decir, la mitad de los cinco años considerados en la medición. Sin embargo, el problema parece relativamente menor, dado que el levantamiento de información indica que el paso al sector privado se hace con relativa rapidez después de haber dejado el cargo público. Aun así, deja abierta la posibilidad de otro factor de subestimación de presencia en el sector privado, al no contabilizar el caso de los individuos que en los próximos dos años y medio dejen por primera vez el sector público para transitar al privado.

Con base en lo expuesto, se definieron las siguientes hipótesis de trabajo:

H_{1.1}. Los hombres tienen una mayor probabilidad de *circulación público-privada*.

H_{1.2}. Los hombres tienen una mayor probabilidad de pasar por la *puerta giratoria*.

H_{2.1}. Los militantes tienen menores probabilidades de *circulación público-privada*.

H_{2.2}. Los militantes tienen menores probabilidades de pasar por la *puerta giratoria*.

H_{3.1}. Los economistas tienen probabilidad mayor que los abogados para desarrollar *circulación público-privada*.

H_{3.2}. Los economistas tienen probabilidad mayor que los abogados para pasar por la *puerta giratoria*.

H_{4.1}. Tener trayectoria privada previa aumenta las probabilidades de *circulación público-privada*.

H_{4.2}. Tener trayectoria privada previa aumenta las probabilidades de pasar por la *puerta giratoria*.

H₅. Haber entrado por la *puerta giratoria* aumenta las probabilidades de salir por la *puerta giratoria*.

Estas hipótesis son puestas a prueba tanto a nivel general, es decir, en un modelo para todo el período de análisis (2000-2014), como para cada uno de los gobiernos y tipos de cargo estudiados. En el próximo apartado se presentan datos descriptivos y luego se analiza, mediante

regresiones logísticas de distinto tipo, los determinantes de la *circulación público-privada* y de la *puerta giratoria*.

RESULTADOS: CIRCULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y PUERTA GIRATORIA EN CHILE

A continuación se presentan los resultados empíricos de la investigación. En la primera parte se muestran una serie de análisis descriptivos para dar cuenta de las *trayectorias público-privadas*. Se presentan datos de trayectorias político-profesionales dominantes por cargo, sexo, gobierno, militancia, área de especialización y profesión. Posteriormente, se presentan los determinantes de la *circulación público-privada* y *puerta giratoria*. Se inicia con un análisis para todo el universo, utilizando las dos operacionalizaciones de las variables dependientes. Luego se realizan análisis específicos que distinguen entre tipo de cargo y presidencia.

ANÁLISIS DESCRIPTIVO: UN PANORAMA DE LAS TRAYECTORIAS PÚBLICO-PRIVADAS EN CHILE

En primer lugar se presenta un conjunto de análisis descriptivos. Las tablas a continuación entregan información sobre las trayectorias político-profesionales de quienes ocupan los cargos de ministro, subsecretario y superintendente entre 2000 y 2014. También se analizan las distintas variables que luego son usadas como variables independientes para el análisis con regresiones. Para el análisis descriptivo se consideran tres tipos de trayectoria: (a) *trayectoria pública*, cuando un individuo solo ocupó cargos públicos durante los cinco años anteriores y posteriores al ejercicio del cargo; (b) *trayectoria público-privada*, en caso de individuos que durante los cinco años anteriores y posteriores al ejercicio de su cargo ocuparon al menos una posición en el sector privado; y (c) *trayectoria por la puerta giratoria*, cuando un individuo ocupó, durante los cinco años anteriores y posteriores al ejercicio de su cargo, alguna posición en el sector privado en la misma área donde se desempeñó en el sector público. Estas tres categorías solo se ocupan en el análisis descriptivo, pues para el análisis de determinantes se ocupan las variables dependientes *circulación público-privada ex post* y *trayectoria por la puerta giratoria ex post*, es decir, se diferencia entre la trayectoria antes y después de ocupar el cargo.

La tabla 2 muestra un nivel importante de *circulación público-privada*. Aunque hagan falta estudios internacionales comparados para disponer de un parámetro, casi el 70% de las *trayectorias público-privadas* para los ministros parece un resultado elevado. Los cargos de subsecretario son ocupados con mayor frecuencia por individuos con *trayectorias públicas*. En cuanto a la *puerta giratoria*, llama la atención la cantidad de superintendentes que la han ocupado.

Tabla 2
Trayectorias político-profesionales dominantes por cargo

Cargo	Trayectoria pública	Trayectoria público-privada	Trayectoria por la puerta giratoria
Ministerios (n = 151)	30,5% (n = 46)	69,5% (n = 105)	22,5% (n = 34)
Subsecretarías (n = 191)	44,0% (n = 84)	56,0% (n = 107)	17,8% (n = 34)
Superintendencias (n = 44)	22,7% (n = 10)	77,3% (n = 34)	50,0% (n = 22)
	36,3% (n = 140)	63,7% (n = 246)	23,3% (n = 90)

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 3 se revisan los mismos datos, sumando una diferenciación por sexo. Las mujeres muestran una mayor frecuencia de trayectorias públicas, salvo en las superintendencias. En general, casi la mitad de las 115 mujeres del universo bajo estudio presentan trayectorias públicas. A nivel de ministros, la proporción de mujeres con trayectorias públicas duplica la de los hombres, un resultado muy llamativo.¹¹

Tabla 3
Trayectorias político-profesionales dominantes por cargo y sexo

Cargo	Trayectoria pública		Trayectoria público-privada		Trayectoria por la puerta giratoria	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Ministerios (n = 151)	22,6% (n = 24)	48,9% (n = 22)	77,4% (n = 82)	51,1% (n = 23)	25,5% (n = 27)	15,6% (n = 7)
Subsecretarías (n = 191)	40,9% (n = 54)	50,9% (n = 30)	59,1% (n = 78)	49,2% (n = 29)	19,7% (n = 26)	13,6% (n = 8)
Superintendencias (n = 44)	24,2% (n = 8)	18,2% (n = 2)	75,8% (n = 25)	81,8% (n = 9)	48,5% (n = 16)	54,6% (n = 6)
	31,7% (n = 86)	47,0% (n = 54)	68,3% (n = 185)	53,0% (n = 61)	25,5% (n = 69)	18,3% (n = 21)

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 4 evidencia diferencias entre los gobiernos en materia de trayectorias de las autoridades. Los cargos públicos durante el gobierno de Sebastián Piñera fueron ocupados principalmente por individuos con trayectorias público-privadas.

¹¹ En el anexo 3 se presentan datos complementarios sobre la cantidad de mujeres por gobierno y tipo de cargo.

Tabla 4

Trayectorias político-profesionales dominantes por gobierno

Gobierno	Período	Trayectoria pública	Trayectoria público-privada	Trayectoria por la puerta giratoria
Ricardo Lagos (n = 142)	2000-2006	47,9% (n = 68)	52,1% (n = 74)	14,8% (n = 21)
Michelle Bachelet (n = 118)	2006-2010	44,9% (n = 53)	55,1% (n = 65)	22,0% (n = 26)
Sebastián Piñera (n = 126)	2010-2014	15,1% (n = 19)	84,9% (n = 107)	34,1% (n = 43)
		36,3% (n = 140)	63,7% (n = 246)	23,3% (n = 90)

Fuente: Elaboración propia.

Los datos sobre trayectorias y militancia política, presentados en la tabla 5, resultan muy ilustrativos de la homogeneidad de las dos grandes coaliciones políticas en Chile desde el retorno a la democracia, al menos en las materias que interesan en este trabajo. En efecto, las proporciones de trayectorias públicas o privadas al interior de cada coalición (Concertación o Coalición por el Cambio) son muy similares. Algunos matices aparecen a la hora de considerar las *trayectorias por la puerta giratoria*, con valores extremadamente bajos en el caso del PRSD y relativamente altos en el caso del PDC. Dentro de la Coalición por el Cambio, llama atención también la diferencia entre los dos principales partidos que la componen. De todas maneras, la cantidad de casos considerados es relativamente pequeña. Finalmente, los independientes presentan un muy marcado perfil privado y un importante paso por la *puerta giratoria*. Esto plantea preguntas respecto a la oportunidad de abrir cargos públicos a independientes si va a ocurrir en detrimento de las *trayectorias públicas*. Al analizar en conjunto los datos presentados en las tablas 4 y 5, se abren algunas interrogantes que escapan del foco particular de este trabajo. Por ejemplo, no se conoce realmente cómo ocurrió el reclutamiento de los independientes del gobierno de Piñera. Acá se abre una interesante línea de investigación para futuros trabajos.

Tabla 5
Trayectorias político-profesionales dominantes por militancia política

Militancia	<i>Trayectoria pública</i>	<i>Trayectoria público-privada</i>	<i>Trayectoria por la puerta giratoria</i>
PS (n = 51)	51,0% (n = 26)	49,0% (n = 25)	13,7% (n = 7)
PPD (n = 46)	47,8% (n = 22)	52,2% (n = 24)	10,9% (n = 5)
PRSD (n = 27)	51,9% (n = 14)	48,2% (n = 13)	3,7% (n = 1)
PDC (n = 106)	46,2% (n = 49)	53,8% (n = 57)	20,8% (n = 22)
RN (n = 25)	20,0% (n = 5)	80,0% (n = 20)	12,0% (n = 3)
UDI (n = 27)	11,1% (n = 3)	88,9% (n = 24)	29,6% (n = 8)
Independientes (n = 104) (Piñera: 73 casos)	20,2% (n = 21)	79,8% (n = 83)	42,3% (n = 44)
	36,3% (n = 140)	63,7% (n = 246)	23,3% (n = 90)

Nota: El Partido Socialista de Chile (PS), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Socialdemócrata (PRSD) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) forman parte de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda que gobernó Chile entre 1990 y 2010. Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI) forman parte de la Coalición por el Cambio, coalición de derecha que ha ostentado diferentes nombres en las últimas décadas y gobernó Chile entre 2010 y 2014.

Fuente: Elaboración propia.

Con el objetivo de examinar posibles concentraciones en algunas áreas específicas, en la tabla 6 se da cuenta de las relaciones entre el sector o área de especialización del servicio público, con las trayectorias de quienes ocupan estos cargos. No sorprende que una proporción alta de los cargos en las áreas económicas y productivas sean ocupados por individuos con *trayectorias público-privadas*. Se trata, más bien, de un resultado esperable. No lo es tanto la importancia que también demuestran estas trayectorias en las otras áreas, políticas, sociales y sectoriales. El área económica presenta además una mayoría de *trayectorias por la puerta giratoria*, lo que, considerando el argumento de Adolph (2013), es relevante para establecer lógicas en el manejo de la política económica y fiscal.

Tabla 6
Trayectorias político-profesionales dominantes por área gubernamental

Área	<i>Trayectoria pública</i>	<i>Trayectoria público-privada</i>	<i>Trayectoria por la puerta giratoria</i>
Política (n = 62)	53,2% (n = 33)	46,8% (n = 29)	--
Económica (n = 41)	12,2% (n = 5)	87,8% (n = 36)	51,2% (n = 21)
Social (n = 115)	40,0% (n = 46)	60,0% (n = 69)	20,0% (n = 23)
Sectorial específica (n = 86)	44,2% (n = 38)	55,8% (n = 48)	17,4% (n = 15)
Productiva (n = 82)	22,0% (n = 18)	78,1% (n = 64)	37,8% (n = 31)
	36,3% (n = 140)	63,7% (n = 246)	23,3% (n = 90)

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se revisa la relación entre trayectorias y el *background* educacional, entendiendo por esto tanto el nivel de educación (desde los postgrados) como una posible importancia de ciertas profesiones cuya participación en cargos públicos ha sido objeto de particular atención, especialmente en la literatura sobre tecnocracia (Joignant, 2011; Silva, 2009). De forma contraria a lo esperado, estas profesiones no muestran una tendencia a usar la *puerta giratoria* o generar *trayectorias público-privadas* que es sustancialmente diferente al resto del universo de casos. Por cierto, los individuos con estas profesiones muestran una mayor tendencia a tener *trayectorias público-privadas*, pero la diferencia es menor.

En el caso de la *puerta giratoria*, los economistas no se destacan particularmente respecto a las otras profesiones y los abogados muestran un número muy bajo. Esto puede tener dos explicaciones. Por un lado, muchos abogados ocupan cargos en el área política, donde por definición no puede haber *puerta giratoria*. Por el otro, una proporción importante de abogados suele volver a la actividad privada en bufetes, sin que esté disponible información respecto a una posible especialización de las causas y labores que asumen, lo que se asocia a una *puerta giratoria* “oculta” y a temas de *lobby*.¹² Por tanto, podría existir cierta subestimación en este ítem.

¹² Si bien en algunas páginas Web de los bufetes indican los tipos de litigios en los que están especializados, no todas lo hacen, y algunas ofrecen información bastante general. En este sentido, asociar a los bufetes específicos con potenciales conflictos de interés, *puerta giratoria* o *lobby* no regulado, está fuera del alcance de esta investigación.

Tabla 7
Trayectorias político-profesionales dominantes y trasfondo educacional

Trasfondo educacional	<i>Trayectoria pública</i>	<i>Trayectoria público-privada</i>	<i>Trayectoria por la puerta giratoria</i>
Abogado (n = 133)	35,3% (n = 47)	64,7% (n = 86)	12,8% (n = 17)
Economista (n = 83)	24,1% (n = 20)	75,9% (n = 63)	31,3% (n = 26)
Otra profesión (n = 170)	42,9% (n = 73)	57,1% (n = 97)	27,7% (n = 47)
Estudios de pregrado (n = 376)	36,2% (n = 136)	63,8% (n = 240)	23,1% (n = 87)
Estudios de postgrado (n = 217)	33,6% (n = 73)	66,4% (n = 144)	27,2% (n = 59)
	36,3% (n = 140)	63,7% (n = 246)	23,3% (n = 90)

Fuente: Elaboración propia.

Concluido este análisis descriptivo, se prosigue con el estudio de los determinantes de las variables dependientes ya especificadas.

DETERMINANTES DE LA CIRCULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y PUERTA GIRATORIA

A continuación, se presentan los resultados del análisis estadístico. Se inicia con un análisis para todo el universo con las dos operacionalizaciones de la variable dependiente. Luego, se realizan análisis específicos que distinguen por tipo de cargo y presidencia.

Con el fin de identificar tendencias generales, se presenta en la tabla 8 un modelo de regresión logística multinivel para *circulación público-privada* y para *puerta giratoria*, donde se excluyen los cargos del área política. En el modelo se distinguen los efectos fijos de los efectos aleatorios. El anidamiento en segundo nivel se realiza por cargo y en tercer nivel se agrega el gobierno. Es importante indicar que en la modelación se suprimieron los casos atípicos, que superaban las 2,8 desviaciones estándar.

Los resultados permiten concluir que para la *circulación público-privada*, el sexo, ser economista o abogado y tener experiencia en el sector privado, son condiciones que aumentan la probabilidad

de volver al sector privado. El único factor que disminuiría esta probabilidad es ser militante de un partido político. Por otra parte, las variables que aumentan la probabilidad de que una persona pase por la *puerta giratoria* son el nivel educacional y el hecho de que alguna vez durante los cinco años anteriores al ejercicio de su cargo la persona haya desempeñado alguna posición en el sector privado, en la misma área donde se desempeñó en el sector público.

Tabla 8
Modelo de regresión logística multinivel
(*mixed-effects logistic regression*) para *circulación público-privada* y *puerta giratoria*

Variables	<i>Circulación público-privada</i>	<i>Puerta giratoria</i>
Efectos fijos		
Sexo (1 = Hombre)	0,555* (0,266)	0,094 (0,376)
Militancia política	-0,770* (0,304)	-0,167 (0,385)
Nivel educacional	0,152 (0,225)	0,966** (0,348)
Economistas	1,051** (0,336)	0,206 (0,416)
Abogados	0,659* (0,275)	-0,267 (0,419)
Ocupación privada anterior	2,113*** (0,278)	-0,358 (0,456)
Entrada por la <i>puerta giratoria</i>	--	3,684*** (0,542)
Constante	-1,050 (0,701)	-4,084*** (1,119)
Efectos aleatorios		
Cargo (gabinete vs. superintendencias)	3,36e-36 (1,22e-19)	0,276+ (0,381)
Cargo > Gobierno (Concertación vs. Coalición)	9,08e-32 (3,57e-17)	1,15e-32+ (2,38e-17)
<i>Log likelihood</i>	-204,739	-119,777
Observaciones	386	324
AIC	423,478	257,554
BIC	451,169	291,580

Nota: Se excluyen los cargos del área política para *puerta giratoria*. Se reportan coeficientes beta y errores estándar entre paréntesis. Para los efectos aleatorios el anidamiento en segundo nivel es por cargo y en tercer nivel por cargo y gobierno. Se indica la significancia de la prueba de contraste entre los efectos fijos y efectos aleatorios.

+ Significativo $p \leq 0,1$ | * Significativo $p \leq 0,05$ | ** Significativo $p \leq 0,01$ | *** Significativo $p \leq 0,001$

Fuente: Elaboración propia.

El primer análisis específico divide el universo según las presidencias o gobiernos. Como se observa en las tablas 9 y 10, se prueban dos modelos: uno para *circulación público-privada* y otro para *puerta giratoria*. Cada uno se aplica en distintos sub-conjuntos de datos que corresponden a cada gobierno del período analizado. En todas las modelaciones se trabajó, en un primer nivel, con variables individuales y, en un segundo nivel, el tipo de cargo (ministerio, subsecretaría y superintendencia), para generar una corrección de los errores típicos. Esto permite obtener modelos multinivel robustos. Además, se suprimieron los casos atípicos, que superaban las 2,8 desviaciones estándar.

En caso de la *circulación público-privada* (tabla 9) se verifica un buen ajuste del modelo. Para el gobierno de Lagos las covariables en su conjunto explican entre un 26 y 34% el paso del sector público al privado. En el gobierno de Bachelet la capacidad explicativa del conjunto de variables oscila entre un 13 y 17%. En el caso del gobierno de Piñera llama la atención la alta capacidad explicativa del modelo, entre un 53 y 88%.

Para los gobiernos de Lagos y Bachelet todas las variables estadísticamente significativas tienen coeficientes positivos, por lo tanto, todas hacen que sea mayor la probabilidad de *circulación público-privada*. De este modo ser hombre, economista o abogado y tener una ocupación previa en el mundo privado aumentan las probabilidades de tener una salida desde los cargos públicos al mundo privado. La diferencia entre ambos gobiernos es el nivel de significancia estadística de la variable sexo que disminuye, es decir, aumenta la probabilidad de que el fenómeno sea atribuible al azar.

El gobierno de Piñera es diferente a los anteriores. En este modelo aparecen variables con coeficientes negativos, es decir, disminuyen la probabilidad de *circulación público-privada*. Estas variables son sexo, militancia y ser abogado. Una explicación plausible para este fenómeno es que los políticos profesionales de la derecha chilena tienden a ser hombres y abogados. Por lo mismo, se advierte un coeficiente negativo para la variable sexo. En este sentido, es de suponer que, en su lógica de profesional de la política, una vez dejado el cargo, vuelven a otras actividades políticas.¹³ A modo de ilustrar esta posibilidad, resulta pertinente recordar que, en el caso de este gobierno, de los 104 nombramientos que se analizan, 73 son independientes, es decir, los militantes que estuvieron en el gobierno fueron solo 31 casos. Esto es consistente con el hecho de que las

¹³ Esto, junto con otras afirmaciones a continuación, deberá ser profundizando en futuros estudios, como se indica en la conclusión.

variables vinculadas a la experiencia en el mundo privado y la formación de postgrado sean significativas. Las personas con postgrado y experiencia en el sector privado, que asumieron en el gobierno de Piñera, volvieron con mayor probabilidad al mundo privado, lo que está directamente relacionado con la alternancia en el poder que se produjo con el segundo mandato de Bachelet.

Tabla 9
Modelo de regresión logística para *circulación público-privada*
por gobierno ajustado por tipo de cargo¹⁴

VARIABLES	Lagos (2000-2006)	Bachelet (2006-2010)	Piñera (2010-2014)
Sexo (1 = Hombre)	1,249* (0,538)	0,290+ (0,167)	-34,611*** (1,832)
Militancia política	-0,718 (0,463)	-0,731 (0,777)	-16,519*** (0,926)
Nivel educacional	-0,137 (0,394)	0,624 (0,457)	34,701*** (1,145)
Economistas	2,095** (0,797)	0,963*** (0,287)	0,406 (2,082)
Abogados	1,187* (0,495)	0,500* (0,241)	-34,582*** (2,454)
Ocupación privada anterior	1,931*** (0,085)	1,106*** (0,213)	89,492*** (6,544)
Constante	-1,198* (0,563)	-1,959** (0,664)	-70,591*** (3,697)
Observaciones	142	118	126
Obs. Consideradas	139	118	114
<i>Log pseudolikelihood</i>	-75,736	-73,202	-10,009
<i>Cox & Snell R²</i>	0,255	0,129	0,529
<i>Nagelkerke R²</i>	0,340	0,173	0,875
BIC	-499,878	-383,143	-486,756

Nota: Se reportan coeficientes beta y errores estándar ajustados por el tipo de cargo (ministerio, subsecretaría y superintendencia) entre paréntesis.

+ Significativo $p \leq 0,1$ | * Significativo $p \leq 0,05$ | ** Significativo $p \leq 0,01$ | *** Significativo $p \leq 0,001$

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ En el anexo 4 se presentan representaciones gráficas de los coeficientes beta con errores estándar ajustados para las modelaciones.

En el caso del modelo de *puerta giratoria* (tabla 10), los tres gobiernos presentan altos niveles de bondad de ajuste en las modelaciones. Para el gobierno de Lagos las covariables en su conjunto explican entre un 11 y 25% la *puerta giratoria*. En el gobierno de Bachelet la capacidad explicativa oscila entre un 24 y 37%. Por último, en el caso del gobierno de Piñera la capacidad explicativa se ubica entre un 51 y 76%.

Los tres gobiernos presentan resultados diferentes, ya que el grupo de variables estadísticamente significativas son disímiles entre los casos. Para el gobierno de Lagos son tres las variables significativas que presentan coeficientes negativos: militancia, ser abogado y experiencia privada previa. Las dos primeras se pueden explicar por el hecho de que la Concertación siguió en el poder por un gobierno más, por lo cual las personas que eran militantes de alguno de sus partidos probablemente continuaron en sus cargos. Es importante tener en cuenta que la profesión de abogado suele ser una de las más propensas a desarrollar carreras políticas (Besley & Reynal-Querol, 2011). La experiencia previa en el sector privado disminuye las probabilidades de *puerta giratoria*, lo que es interesante porque marca una clara distinción entre *puerta giratoria* como un concepto estricto y el fenómeno de la *circulación público-privada*. Con coeficiente positivo emergen las variables sexo y la experiencia en el sector privado en la misma área donde se ejerció luego en el sector público. Esta última variable es significativa en los tres gobiernos. Esto permite obtener un primer hallazgo de trabajo: cuando un ministro, subsecretario o superintendente ejerce el cargo en la misma área del sector privado desde el cual provenía, es altamente probable que vuelva a dicho sector. Esto puede ser asociado a potenciales conflictos de interés.

En el gobierno de Bachelet solo la variable experiencia privada previa tiene coeficiente negativo. Esto permite nuevamente distinguir entre una circulación entre el mundo privado y público y el fenómeno de la *puerta giratoria*. Finalmente, con coeficientes positivos, están la experiencia en el sector privado en la misma área donde se ejerció en el sector público y el ser abogado. Por su parte, durante el gobierno de Piñera, las dos variables significativas tienen coeficientes positivos, es decir, aumentan la probabilidad de *puerta giratoria*. Así, las personas con postgrado y quienes habían trabajado en el mismo sector en que asumieron cargos, volvieron con mayor probabilidad al sector privado en las áreas vinculadas al sector donde se desempeñaban.

Cuando se excluye el área política del análisis, los resultados sufren variaciones relevantes (Tabla 11). Para el gobierno de Lagos, por ejemplo, las variables significativas que presentan coeficientes negativos ahora son solo dos: ser abogado y experiencia privada previa. Con coeficientes positivos solo es significativa la variable experiencia en el sector privado en la misma área donde se ejerció en el sector público. Nuevamente, esta última variable es significativa en los tres

gobiernos. Esto permite ratificar el hallazgo: cuando un ministro, subsecretario o superintendente ejerce el cargo en la misma área del sector privado desde el cual provenía, es altamente probable que vuelva a dicho sector, generando potenciales conflictos de interés.

Al excluir el área política en el gobierno de Bachelet no existen variables significativas con coeficientes negativos. Por su parte, con coeficientes positivos, ahora se encuentran sexo, experiencia en el sector privado en la misma área donde se ejerció en el sector público y ser abogado. El gobierno de Piñera, al igual que el de Bachelet, y al igual que en la tabla anterior, solo presenta variables que aumentan la probabilidad de *puerta giratoria*. Las personas con postgrado y quienes habían trabajado en el sector mismo privado en el que asumieron un cargo, luego suelen volver al mundo privado en áreas vinculadas al sector donde se desempeñaron.

Tabla 10

Modelo de regresión logística para *puerta giratoria* por gobierno ajustado por tipo de cargo.

VARIABLES	Lagos (2000-2006)	Bachelet (2006-2010)	Piñera (2010-2014)
Sexo (1 = Hombre)	1,576* (0,794)	0,141 (0,382)	1,190 (1,735)
Militancia política	-0,737** (0,233)	-0,934 (0,735)	0,353 (0,415)
Nivel educacional	-0,241 (0,149)	0,987 (0,616)	18,554*** (3,214)
Economistas	-0,559 (1,191)	0,269 (0,656)	-1,279 (1,569)
Abogados	-2,150+ (1,130)	0,388* (0,154)	-1,471 (1,829)
Ocupación privada anterior	-14,690*** (0,942)	-0,075*** (0,012)	-1,130 (1,098)
Entrada por la <i>puerta giratoria</i>	15,581*** (1,179)	4,322*** (1,361)	22,452*** (4,962)
Constante	-1,819 (1,238)	-3,908*** (1,122)	-57,416*** (11,303)
Observaciones	142	118	126
Obs. consideradas	136	117	114
<i>Log pseudolikelihood</i>	-32,660	-43,562	-22,266
<i>Cox & Snell R²</i>	0,110	0,237	0,505
<i>Nagelkerke R²</i>	0,245	0,371	0,760
BIC	-563,499	-431,952	-457,504

Nota: Se reportan coeficientes beta y errores estándar ajustados por el tipo de cargo (ministerio, subsecretaría y superintendencia) entre paréntesis.

+ Significativo $p \leq 0,1$ | * Significativo $p \leq 0,05$ | ** Significativo $p \leq 0,01$ | *** Significativo $p \leq 0,001$

Fuente: Elaboración propia.

Los modelos de análisis presentados se han ajustado por tipo de cargo, estableciendo una comparación entre los gobiernos. En los modelos que se presentan a continuación se pretende dar una mirada global al fenómeno. Por ello es que se cambia la lógica de análisis, estableciendo la comparación entre cargos y realizando el ajuste por gobierno. Se presenta un modelo para *circulación público-privada* (tabla 12) y otro para *puerta giratoria* (tabla 13). En las modelaciones se trabajó en el segundo nivel con el tipo de gobierno, lo que permite una corrección de los errores típicos y obtener modelamientos multinivel robustos. También se suprimieron los casos atípicos que superaban las 2,8 desviaciones estándar.

Tabla 11
Modelo de regresión logística para *puerta giratoria*
por gobierno ajustado por tipo de cargo (excluyendo área política)

Variables	Lagos (2000-2006)	Bachelet (2006-2010)	Piñera (2010-2014)
Sexo (1 = Hombre)	1,453 (1,092)	0,448+ (0,258)	1,206 (1,658)
Militancia política	0,194 (0,279)	-1,158 (0,787)	0,392 (0,323)
Nivel educacional	0,171 (0,141)	1,010 (0,647)	18,187*** (3,272)
Economistas	0,388 (0,546)	0,197 (0,682)	-1,377 (1,668)
Abogados	-1,774+ (0,913)	0,882*** (0,186)	-1,366 (1,964)
Ocupación privada anterior	-14,765*** (1,077)	-0,053 (0,277)	-1,045 (1,112)
Entrada por la <i>puerta giratoria</i>	16,800*** (1,350)	4,136** (1,419)	21,836*** (4,941)
Constante	-3,651*** (0,589)	-3,836*** (1,203)	-56,213*** (11,464)
Observaciones	117	96	111
Obs. consideradas	115	95	99
<i>Log pseudolikelihood</i>	-33,284	-39,170	-21,391
<i>Cox & Snell R²</i>	0,204	0,263	0,523
<i>Nagelkerke R²</i>	0,368	0,389	0,757
BIC	-441,139	-317,847	-375,374

Nota: Se excluyen los cargos del área política y se reportan coeficientes beta y errores estándar ajustados por el tipo de cargo (ministerio, subsecretaría y superintendencia) entre paréntesis.

+ Significativo $p \leq 0,1$ | * Significativo $p \leq 0,05$ | ** Significativo $p \leq 0,01$ | *** Significativo $p \leq 0,001$

Fuente: Elaboración propia.

Los tres cargos analizados (ministros, subsecretarios y superintendentes) tienen comportamientos distintos en *circulación público-privada* (Tabla 12). El sexo y la militancia son variables significativas entre los ministros, pero no entre los subsecretarios. Ser hombre aumenta las probabilidades de circulación, mientras que ser militante las disminuye. El nivel educacional no es significativo para ministros y subsecretarios, pero sí es un factor entre los superintendentes. Un hallazgo que llama la atención es lo que ocurre entre economistas y abogados. Los economistas tienen probabilidades de *circulación público-privada* en los tres cargos, mientras que los abogados solo a nivel de ministros y superintendentes. La ocupación privada anterior es significativa tanto para ministros como para subsecretarios.

Tabla 12

Modelo de regresión logística para *circulación público-privada* por cargo ajustado por gobierno

VARIABLES	Ministros	Subsecretarios	Superintendentes
Sexo (1 = Hombre)	1,428+ (0,807)	0,027 (0,345)	--
Militancia política	-2,663* (1,199)	-0,605 (0,705)	--
Nivel educacional	-0,066 (0,941)	0,184 (0,276)	2,274* (1,022)
Economistas	1,366** (0,480)	0,837*** (0,124)	1,689* (0,717)
Abogados	0,989+ (0,534)	0,265 (0,213)	2,447* (1,182)
Ocupación privada anterior	2,450*** (0,621)	2,560*** (0,781)	--
Constante	0,823 (1,260)	-1,055 (0,928)	-6,570** (2,277)
Observaciones	151	191	44
Obs. consideradas	129	187	44
<i>Log pseudolikelihood</i>	-52,420	-97,854	-22,142
<i>Cox & Snell R²</i>	0,375	0,288	0,187
<i>Nagelkerke R²</i>	0,519	0,384	0,267
BIC	-488,057	-745,892	-107,083

Nota: Se reportan coeficientes beta y errores estándar ajustados por gobierno entre paréntesis.

+ Significativo $p \leq 0,1$ | * Significativo $p \leq 0,05$ | ** Significativo $p \leq 0,01$ | *** Significativo $p \leq 0,001$

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del análisis sobre *puerta giratoria*, al excluir el área política del análisis, el modelo se limita solo a dos cargos: ministros y subsecretarios. Esto, porque el número de observaciones

para superintendentes no cumple con criterios estadísticos para la modelación. Ministros y subsecretarios presentan comportamientos distintos (Tabla 13). Para los ministros, el ser hombre, la militancia política y el nivel educacional son factores que aumentan la probabilidad de *puerta giratoria*. Lo mismo ocurre con tener con una ocupación privada previa y tener experiencia en el mismo sector. Es relevante que ser economista o abogado disminuye las probabilidades. En el caso de los subsecretarios, la única variable que aumenta las probabilidades de *puerta giratoria* es la experiencia en el mismo sector. Por su parte, la militancia política y ser abogado disminuyen las probabilidades de *puerta giratoria*.

Tabla 13

Modelo de regresión logística para *puerta giratoria* por cargo ajustado por gobierno (excluyendo área política)

Variables	Ministro	Subsecretarios
Sexo (1 = Hombre)	33,522*** (0,265)	0,368 (0,282)
Militancia política	17,736*** (0,471)	-0,505+ (0,290)
Nivel educacional	32,836*** (0,079)	0,667 (0,593)
Economistas	-34,638*** --	-0,024 (0,747)
Abogados	-50,393*** (2,093)	-0,790** (0,275)
Ocupación privada anterior	17,736*** (0,619)	-0,114 (0,369)
Entrada por la <i>puerta giratoria</i>	101,372*** (2,111)	3,135*** (0,532)
Constante	-150,865 --	-3,840* (1,956)
Observaciones	121	159
Obs. consideradas	107	158
<i>Log pseudolikelihood</i>	-8,997	-48,051
<i>Cox & Snell R²</i>	0,632	0,233
<i>Nagelkerke R²</i>	0,917	0,400
BIC	-444,615	-663,287

Nota: Se excluyen los cargos del área política y se reportan coeficientes beta y errores estándar ajustados por gobierno entre paréntesis.

+ Significativo $p \leq 0,1$ | * Significativo $p \leq 0,05$ | ** Significativo $p \leq 0,01$ | *** Significativo $p \leq 0,001$

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, los diversos análisis estadísticos demuestran que el fenómeno de la *circulación público-privada* es significativo. En la siguiente sección se profundizan estos análisis para verificar el cumplimiento, o no, de las hipótesis de trabajo, como también para ofrecer las reflexiones finales a la luz de la evidencia presentada.

CONCLUSIONES

Un primer objetivo de este trabajo ha sido dar cuenta de la amplitud del fenómeno de la *puerta giratoria* entre cargos públicos y privados en un mismo sector, y más generalmente de la *circulación público-privada* de los individuos que ocupan cargos en el gabinete y las superintendencias. Los análisis descriptivos demuestran que ambas prácticas han aumentado durante los tres gobiernos anteriores al actual. Sin embargo, todavía es demasiado temprano para indicar la existencia de una tendencia en este sentido, en particular por la importancia de la alternancia entre las coaliciones, que era excepcional en el caso del acceso al poder de Sebastián Piñera. En este sentido, y asumiendo que las otras variables relevantes se mantuvieran iguales, es de esperar que siga existiendo una alta *circulación público-privada*. Por lo mismo, y partiendo de una preferencia normativa por las *trayectorias públicas*, es importante reflexionar en torno a medidas que puedan alterar la situación actual.

Antes de desarrollar una reflexión en este sentido, es relevante examinar las distintas hipótesis causales probadas para la explicar el fenómeno. A nivel general, se revisó que para explicar la *circulación público-privada* son variables significativas y con coeficientes positivos, es decir, aumentan las probabilidades de ocurrencia de la variable dependiente, el sexo, ser economista o abogado, y, especialmente, provenir del sector privado. Por otro lado, ser militante de un partido político es significativo, pero disminuye las probabilidades de circulación. Este efecto varía según el gobierno y el tipo de cargo. El principal factor determinante de una salida del cargo público hacia un cargo privado es provenir de un empleo en el mundo privado. Esto es muy significativo para las tres presidencias analizadas y para los distintos tipos de cargo. Por lo tanto, se encuentra una evidencia respecto al destino probable de los titulares de cargos públicos provenientes del sector privado.

En relación a la salida vía *puerta giratoria*, es decir, hacia cargos privados en el mismo sector donde el actor se desempeñó en el cargo público, solo dos variables son significativas en el modelo general (y ambas con coeficientes positivos): el nivel educacional y haber entrado por la *puerta giratoria*. En un nivel de análisis más específico, tener un postgrado tiene efectos para los titulares

de los cargos públicos durante la presidencia de Piñera. Por otra parte, la ocupación privada anterior es muy significativa y se relaciona de forma inversa con la salida por la *puerta giratoria* con las presidencias de Lagos y Bachelet. Esto muestra que durante aquellos gobiernos los que provenían del sector privado, son poco propensos a tomar la *puerta giratoria*. Finalmente, durante las tres presidencias, el mayor determinante para ocupar un cargo privado en la misma industria donde se desempeñó en el Estado es provenir *ex ante* de aquel mismo sector.

El hecho de que el principal determinante para ocupar un cargo privado en la misma industria donde se desempeñó en el Estado sea provenir antes del mismo sector, deja en evidencia que la *puerta giratoria* existe en Chile y se caracteriza por la posibilidad de desarrollar trayectorias sectoriales, independiente de la frontera público-privada. En este sentido, este estudio es muy concluyente sobre la existencia de *puerta giratoria*, más allá de algunos casos específicos. No obstante, se requiere sin duda un mayor conocimiento del fenómeno. Los propios datos presentados pueden ser explotados para análisis sectoriales específicos, con el fin de identificar dinámicas propias, como parece ocurrir, por ejemplo, en salud, donde la *puerta giratoria* funciona activamente. También sería interesante extender el levantamiento de información a otros cargos públicos, por ejemplo, a aquellos pertenecientes al primer nivel jerárquico del SADP, siguiendo la línea de análisis de González-Bustamante, Olivares, Abarca y Molina (2016).

También resulta fundamental el desarrollo de estudios cualitativos para reconstruir la lógica de las trayectorias y las expectativas de los individuos al acceder a los cargos públicos. Esto permitiría pensar en políticas públicas y reglamentos que vayan más allá de las simples inhabilidades, cuyo efecto se ve muy limitado respecto al amplio espectro de las consecuencias sobre las políticas públicas que puede tener la *circulación público-privada* y la *puerta giratoria*, no solo en términos de conductas legalmente sancionadas, como el manejo de información privilegiada o el tráfico de influencias, sino en relación a las opciones propiamente políticas de quienes ejercen los cargos públicos. Es evidente que los datos recopilados y analizados, vistos desde las teorías del “soborno retardado” (Schneider, 1993, 2001) y del “principal en la sombra” (Adolph, 2013), resultan particularmente preocupantes.

REFERENCIAS

- Adolph, C. (2013). *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics. The Myth of Neutrality*. New York: Cambridge University Press.
- Besley, T., & Reynal-Querol, M. (2011). Do Democracies Select More Educated Leaders? *American Political Science Review*, 105(3), 552-566.
- Blondel, J. (1985). *Government Ministers in the Contemporary World*. London: SAGE Publications.
- Blondel, J., & Müller-Rommel, F. (1997). *Cabinets in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Carnes, N. (2015). Logit Survey. *Zelig: Everyone's Statistical Software*. Recuperado el 16 de julio de 2015, desde <http://gking.harvard.edu/>
- Cebolla, H. (2013). *Introducción al análisis multinivel. Colección Cuadernos Metodológicos, Núm. 49*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cortázar, J. C., Lafuente, M., & Sanginés, M. (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cuevas, H. (2015). Elites políticas y trayectorias políticas militantes. El espacio sociopolítico de la izquierda chilena. *Revista de Ciencia Política*, 35(2), 299-325.
- Cuevas, H., Morales, M., Rojas, J., & Aubry, M. (2015). Los ministros de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile. Un análisis de sus capitales político, social y cultural. *América Latina Hoy*, (71), 121-150.
- Delamaza, G. (2013). De la élite civil a la élite política. Reproducción del poder en contextos de democratización. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12(36), 299-325.
- Demidenko, E. (2004). *Mixed Models: Theory and Applications*. Hoboken: Wiley.
- Dörrenbächer, N. (2016). Patterns of post-cabinet careers: When one door closes another door opens? *Acta Política*, 51(4), 472-491.
- Freeman, Jr., D. H. (1987). *Applied categorical data analysis*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Goertz, G. (2005). *Social Science Concepts. A User's Guide*. Oxford: Princeton University Press.
- González-Bustamante, B. (2013a). Factores de acceso y permanencia de la élite política gubernamental en Chile (1990-2010). *Política, Revista de Ciencia Política*, 51(1), 119-153.
- González-Bustamante, B. (2013b). *Trayectorias y patrones de carreras políticas de ministros en Chile (1990-2010)*. Ponencia preparada para el XI Congreso nacional de Ciencia Política, Ciudad de Paraná, Argentina.
- González-Bustamante, B. (2014). Elección directa de consejeros regionales 2013. Rendimiento del capital político, familiar y económico en una nueva arena electoral en Chile. *Política, Revista de Ciencia Política*, 52 (2), 49-91.

- González-Bustamante, B., & Cisternas, C. (2016). Élités políticas en el poder legislativo chileno: la Cámara de Diputados (1990-2014). *Política, Revista de Ciencia Política*, 54(1), 7-17.
- González-Bustamante, B., & Olivares, A. (2015). Rotación de subsecretarios en Chile: una exploración de la segunda línea gubernamental, 1990-2014. *Revista de Gestión Pública*, 4(2), 151-190.
- González-Bustamante, B., & Olivares, A. (2016a). A rotatividade de subsecretários dos ministérios no Chile (1990-2014). *Newsletter, Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, NUSP/UFPR*, 3(5), 1-19.
- González-Bustamante, B., & Olivares, A. (2016b). Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Colombia Internacional*, (87), 81-108.
- González-Bustamante, B., & Olivares, A. (2017, en imprenta). La élite política gubernamental en Chile: Supervivencia de ministros (1990-2014). En A. Codato & F. Espinoza (Eds.), *Las Élités en las Américas: Diferentes Perspectivas*. Curitiba: Editora Universidade Federal do Paraná.
- González-Bustamante, B., Olivares, A., Abarca, P., & Molina, E. (2016). Servicio civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-13). *Revista de Administração Pública*, 50 (1), 59-79.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hecko, H. (1988). The In-and-Out System: A Critical Assessment. *Political Science Quarterly*, 103(1), 37-56.
- Hosmer, Jr., D. W., Lemeshow, S., & Sturdivant, R. X. (2013). *Applied Logistic Regression*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Huber, J., & Martínez-Gallardo, C. (2008). Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, 102(2), 169-180.
- Iacoviello, M., Llano, M., & Strazza, L. (2012). Fortalecimiento de la función directiva pública: Exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (52), 45-82.
- Imai, K., King, G., & Lau, O (2015). Logistic Regression for Dichotomous Dependent Variables. *Zelig: Everyone's Statistical Software*. Recuperado el 16 de julio de 2015, desde <http://gking.harvard.edu/>
- Joignant, A. (2011). The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990-2010. *Journal of Latin American Studies*, 43(3), 517-546.
- Joignant, A. (2014). El capital político familiar: Ventajas de parentela y concentraciones de mercado en las elecciones generales chilenas 2013. *Política, Revista de Ciencia Política*, 52(2), 13-48.

- Joignant, A., & González-Bustamante, B. (2014). El núcleo de la élite política chilena 1990-2010. *Documento de trabajo proyecto Fondecyt 1100877*.
- Joignant, A., Perelló, L., & Torres, J. (2012). *Las fuentes del poder político. Fundamentos para una teoría del capital político a partir de la evidencia chilena*. Ponencia preparada para el XXII Congreso Mundial de Ciencia Política, Madrid, España.
- Joignant, A., Perelló, L., & Torres, J. (2015). Political capital and the unequal career origins of the political elite in Chile. En J. K. Dubrow (Ed.), *Political Inequality in an Age of Democracy. Cross-national perspectives*. New York: Routledge.
- LaPira, T. M., & Thomas, H. F. (2014). Revolving door lobbyists and interest representation. *Interest Groups & Advocacy*, 3(1), 4-29.
- McCulloch, C. E., Searle, S. R., & Neuhaus, J. M. (2008). *Generalized, Linear, and Mixed Models*. Hoboken: Wiley.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Martínez-Gallardo, C. (2012). Out of the Cabinet What Drives Defections From the Government in Presidential Systems? *Comparative Political Studies*, 45(1), 62-90.
- Miller, D., & Dinan, W. (2009). Revolving doors, accountability and transparency - emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis. *OECD Expert Group on Conflict of Interest*. Recuperado el 25 de noviembre de 2016, de <http://strathprints.strath.ac.uk/>
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones político-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-22.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Rand McNally.
- Olivares, A., & González-Bustamante, B. (2015). *Supervivencia de ministros y subsecretarios en Chile (1990-2014)*. Ponencia preparada para el Congreso Internacional Elites y Liderazgos en Tiempos de Cambios, Salamanca, España.
- Olivares, A., & González-Bustamante, B. (2016). *Rotación y supervivencia ministerial antes del quiebre democrático en Chile*. Ponencia preparada para el XII Congreso Chileno de Ciencia Política, Pucón, Chile.
- Rabe-Hesketh, S., & Skrondal, A. (2012). *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata*. College Station: Stata Press.
- Rogers, R., & Guzmán, N. (2015). El directivo público hoy. Contexto, roles y desafíos. *Serie de Publicaciones Servicio Civil*, (3), 1-80.
- Schneider, B. R. (1993). The career connection. A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*, 25(3), 331-350.

Schneider, B. R. (2001). La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (20), 7-34.

Silva, Patricio (2009). *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

ANEXOS

ANEXO 1. ÉLITES EN CHILE: UN TRABAJO EMPÍRICO DINÁMICO

Encuesta de élites en Chile (1990-2010)

En el marco del proyecto 1100877 del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Alfredo Joignant, Investigador Responsable), se construyó un amplio conjunto de datos sobre la élite chilena. El procedimiento de muestreo, como indica González-Bustamante (2013a), consistió en identificar un total de diez posiciones institucionales relevantes, las cuales fueron ocupadas por 1.465 actores entre 1990 y 2010. Se consideró a personas que ocuparon al menos un semestre uno de los siguientes cargos: (a) Presidente de la República; (b) ministro; (c) subsecretario; (d) jefe de división; (e) jefe de gabinete; (f) director de ciertos servicios y organismos como el Banco Central, superintendencias y algunas empresas públicas; (g) diputado; (h) senador; e (i) miembro de mesa directiva de partido político.

Esto permitió identificar un *núcleo elitario* con base en los siguientes criterios: (a) todos los presidentes; (b) todos los ministros; (c) todos los subsecretarios; (d) todos los diputados que alcanzaron dos o más períodos; (e) todos los senadores que alcanzaron dos o más mandatos; (f) todos los diputados y senadores que hayan cumplido un período en cada cargo; (g) todos los presidentes de partidos políticos con representación en el congreso durante el período; (h) todos los miembros de mesas directivas de partidos con representación en el congreso durante el período y que ejercieron funciones al menos tres años; (i) todos los jefes de división que permanecieron en su cargo más de un período presidencial; (j) todos los presidentes o gerentes de ciertas empresas públicas; (k) todos los directores de presupuesto; y (l) una combinación de dos o más criterios. El *núcleo* quedó compuesto por 590 individuos, a quienes se les aplicó un cuestionario de 70 preguntas sobre su trayectoria personal y política, antecedentes familiares, educacionales, y percepciones en general. Se logró recopilar información sobre 386 casos, lo que implica una tasa de respuesta del 65,42%. Si se excluyen a los individuos fallecidos, la tasa alcanza el 68,3% (Joignant, Perelló & Torres, 2012).

En septiembre de 2014 la base de datos fue revisada y validada nuevamente (véase Joignant y González-Bustamante, 2014). Algunos de los artículos que han utilizado este conjunto de datos son Cuevas (2015), Cuevas, Morales, Rojas y Aubry (2015), Delamaza (2013), González-Bustamante (2013a, 2013b), Joignant et al. (2012), y Joignant, Perelló y Torres (2015).

Base de datos sobre candidaturas en Chile (1989-2013)

Corresponde a un conjunto de datos con información electoral y biográfica de candidatos a las elecciones de diputados, senadores, concejales, alcaldes y consejeros regionales en Chile. Este conjunto de datos fue construido en el marco del proyecto 1130054 del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Alfredo Joignant, Investigador Principal). La base de datos supera los 50.000 casos y su validación fue bastante compleja, debido a los ajustes y auditorías electorales realizadas por el Servicio Electoral de Chile (Servel), situación que provocó una variación del 0,05% de los casos entre 2014 y 2016. Algunos de los artículos que han usado estos datos son Joignant (2014), González-Bustamante (2014) y González-Bustamante y Cisternas (2016).

Base de datos sobre gabinetes en Chile (1990-2010)

Corresponde a un conjunto de datos construido con fuentes de acceso público, principalmente biografías oficiales, datos de la Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (BCN) y revisión de prensa. Este conjunto de datos fue utilizado por González-Bustamante y Olivares (2016b) y Olivares y González-Bustamante (2015) para analizar la supervivencia en los gabinetes del período indicado. Los casos del conjunto corresponden a nombramientos, no a individuos, y se registran variables como sexo, edad, profesión, militancia, experiencia como dirigente de partido, trayectoria pública (i.e. experiencia como congresista, jefe de gabinete, jefe de servicio o asesor), trayectoria social (i.e. experiencia en ONGs, sindicatos o *think tanks*) y el tiempo exacto en el gabinete.

Esta base de datos forma parte de una agenda de investigación más amplia sobre rotación ministerial y conformación de gabinetes en Chile durante los siglos XX y XXI, que busca ampliar el análisis al gobierno siguiente (2010-2014) (véase González-Bustamante y Olivares, 2017, en imprenta) y también analizar el período previo al quiebre democrático en Chile (véase Olivares y González-Bustamante, 2016). Otra arista de esta agenda de investigación se enfoca en la supervivencia en las subsecretarías, para lo cual se utiliza un conjunto de datos similar para el período comprendido entre 1990 y 2014 (véase González-Bustamante y Olivares, 2015, 2016a).

ANEXO 2. ESPECIFICACIONES METODOLÓGICAS DE LOS MODELOS UTILIZADOS

El modelo de regresión logística multinivel (*mixed-effects logistic regression*) (Tabla 8) se aplica sobre dos variables dependientes: *circulación público-privada* y *puerta giratoria*. Esta regresión contiene tanto efectos fijos como aleatorios, lo que permite una modelación con correlación intra-cluster, es decir, las observaciones de un mismo grupo se ajustan, pues comparten los efectos aleatorios de su mismo nivel (grupo) (véase Demidenko, 2004; McCulloch, Searle & Neuhaus, 2008; Rabe-Hesketh & Skrondal, 2012). De acuerdo a Cebolla (2013) la estimación más correcta para estos efectos se obtiene con una extensión de la regresión multinivel a la logística a partir de un modelo vacío (i), al cual se le agregan predictores (ii). La ecuación, al igual que en los modelos lineales, cuenta con un elemento aleatorio vinculado al intercepto (iii). Por otra parte, la probabilidad de Y^*_{ij} al no ser observable se considera como 1 cuando $Y^*_{ij} > 0$, o 0 en el caso que coincida con aquel valor (iv). Finalmente, se modela la probabilidad con una distribución logística que permite dependencia lineal de cualquier variable independiente X_{ij} (v).

- (i) $\text{Log}(\pi_{ij}/1 - \pi_{ij}) = \gamma_{00} + u_{0j}$
- (ii) $Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_1 X_{ij} + e_{ij}$
- (iii) $\beta_{0j} = \gamma_{00} + u_{0j}$
- (iv) $E(Y^*_{ij} | X_{ij}) = \beta_{0j} + \beta_1 X_{ij} + e_{ij}$
- (v) $\text{Log}[P_{ij}/(1 - P_{ij})] = \gamma_{00} + \beta_1 X_{ij} + e_{ij} + u_{0j}$

El análisis se realiza con un modelo de tres niveles. En el primer nivel se agrupan las covariables o variables independientes de cada caso. En el segundo nivel se genera un anidamiento por tipo de cargo, específicamente, se codifica la diferencia entre los nombramientos del gabinete (ministerios y subsecretarías) y las superintendencias. En el tercer nivel se genera un anidamiento que permite una diferenciación entre gobiernos clasificados por coalición política: Concertación (Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, 2000-2010) y Coalición por el Cambio (Sebastián Piñera, 2010-2014). Se trabajó con un número de observaciones mínimo de $(10) * (n + 1)$ donde n es el número de covariables en cada regresión (Freeman, 1987). Además, se verificó la ausencia de colinealidad y se suprimieron los casos atípicos que superaban las +/- 2,8 desviaciones estándar mediante un análisis de residuos siguiendo las recomendaciones de Hosmer, Lemeshow y Sturdivant (2013). Posteriormente, se trabajó con modelos de regresión logística estándar (*maximum likelihood logit model*) (véase González-Bustamante, 2014), los cuales se ajustan por tipo de cargo para medir la *circulación público-privada* (Tabla 9) y *puerta giratoria* incluyendo y excluyendo

los casos con cargos políticos (Tabla 10 y 11). Cada modelo se aplica a diferentes conjuntos de observaciones, en este caso las sub-muestras correspondientes a cada gobierno analizado (Ricardo Lagos, 2000-2006; Michelle Bachelet, 2006-2010; Sebastián Piñera, 2010-2014). Se utiliza la ecuación del logaritmo de verosimilitud (véase Carnes, 2015; Imai, King & Lau, 2015) para las modelaciones (vi).

$$(vi) \quad \ln L(\beta | x, y) = \sum \ln F(x_i \beta) \sum \ln [1 - F(x_i \beta)]$$

El ajuste para estas modelaciones se realizó con una corrección de los errores típicos, tomando en cuenta la existencia de conglomerados (tipo de cargo). Esto permite obtener estimadores robustos con respecto a la correlación intra-grupos y contrastes de significación fiables (Cebolla, 2013). En estas modelaciones también se trabajó con el mínimo de casos de Freeman (1987), se verificó la ausencia de colinealidad y se suprimieron los casos atípicos que superaban las +/- 2,8 desviaciones estándar con análisis de residuos.

Por último, se trabajó también con modelos de regresión logística, ajustados por gobierno para la corrección de errores típicos, tomando cada presidencia como un conglomerado. Esto permitió obtener modelaciones multinivel robustas que fueron aplicadas a diferentes conjuntos de observaciones, en este caso sub-muestras correspondientes a los cargos (ministros, subsecretarios y superintendentes). Las variables dependientes analizadas fueron *circulación público-privada* (Tabla 12) y *puerta giratoria* (Tabla 13), excluyendo los casos con cargos políticos. Se trabajó cumpliendo los supuestos de mínimo de casos, por eso el modelo de *puerta giratoria* no se aplica a superintendentes, se verificaron los niveles de colinealidad y se suprimieron casos atípicos de la forma ya indicada.

ANEXO 3. CANTIDAD DE MUJERES POR GOBIERNO Y TIPO DE CARGO

Gobierno	Período	Ministerios	Subsecretarías	Superintendencias
Ricardo Lagos (<i>n</i> = 142)	2000-2006	22,6% (<i>n</i> = 12)	25,0% (<i>n</i> = 18)	11,8% (<i>n</i> = 2)
Michelle Bachelet (<i>n</i> = 118)	2006-2010	45,7% (<i>n</i> = 21)	38,7% (<i>n</i> = 24)	40,0% (<i>n</i> = 4)
Sebastián Piñera (<i>n</i> = 126)	2010-2014	23,1% (<i>n</i> = 12)	29,8% (<i>n</i> = 17)	29,4% (<i>n</i> = 5)
		29,8% (<i>n</i> = 45)	30,9% (<i>n</i> = 59)	25,0% (<i>n</i> = 11)

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 4. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LOS COEFICIENTES BETA CON ERRORES ESTÁNDAR AJUSTADOS





