



El poder de los segundos pisos de La Moneda

Tesis para optar al grado de Magíster en Comunicación Política y Asuntos Públicos

Alumna: Soledad Zamorano

Profesora Guía: Bárbara Fuentes

Santiago de Chile, agosto de 2022

1 ÍNDICE

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2 | Resumen ejecutivo..... | 1 |
| 3 | INTRODUCCIÓN..... | 4 |
| 4 | MARCO TEÓRICO..... | 8 |
| 4.1 | Antecedentes del segundo piso..... | 8 |
| 4.1.1 | La Casa Militar, antecesora de la transición..... | 10 |
| 4.1.2 | La triada política de Aylwin..... | 12 |
| 4.1.3 | El Círculo de Hierro..... | 14 |
| 4.2 | Sistema de gobierno en Chile..... | 18 |
| 4.3 | Liderazgo, autoridad y poder en tiempos complejos..... | 22 |
| 4.4 | Unidades que integran el CdG..... | 29 |
| 4.5 | El CdG chileno..... | 32 |
| 5 | OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN..... | 35 |
| 5.1 | Objetivo general..... | 35 |
| 5.2 | Pregunta de investigación..... | 35 |
| 6 | METODOLOGÍA..... | 37 |
| 6.1 | Análisis de posicionamiento del fenómeno del segundo piso..... | 37 |
| 6.2 | Análisis cualitativo de los segundos pisos..... | 38 |
| 6.2.1 | Entrevista semiestructurada..... | 39 |
| 6.2.2 | Cuestionario a periodistas..... | 40 |
| 7 | RESULTADOS..... | 41 |
| 7.1 | Definición de las características esenciales que debe cumplir un integrante del segundo piso. 41 | |
| 7.1.1 | Traje a la medida..... | 42 |
| 7.1.2 | Confianza y lealtad..... | 43 |
| 7.1.3 | Experiencia burocrática y alta capacidad técnica..... | 43 |
| 7.1.4 | Nulo perfil público..... | 45 |
| 7.1.5 | Sin agenda política propia..... | 48 |
| 7.1.6 | Flexibilidad con estabilidad..... | 49 |
| 7.1.7 | Humor y sentido de equipo..... | 51 |
| 7.2 | Definición de organigrama y mapa de influencia de cada equipo del segundo piso de La Moneda al iniciar el gobierno..... | 53 |
| 7.3 | Descripción del impacto de una o más crisis públicas en los segundos pisos y su desempeño..... | 64 |
| 7.3.1 | El diseño de Ricardo Lagos..... | 65 |
| 7.3.2 | Quién lo hubiera pensado..... | 71 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 7.3.3 | La orientación al resultado | 79 |
| 7.3.4 | Un golpe al corazón | 83 |
| 7.3.5 | Estallido viral | 88 |
| 7.4 | La visión de los medios de comunicación | 91 |
| 8 | CONCLUSIONES..... | 95 |
| 9 | Bibliografía..... | 100 |
| 10 | ANEXOS | 102 |
| 10.1 | Anexo 1. Extracto Entrevista Ernesto Ottone, Director de Asesoría Estratégica del gobierno de Ricardo Lagos | 102 |
| 10.2 | Anexo 2. Extracto entrevista Cristián Larroulet, Jefe de Asesores del segundo piso del segundo gobierno de Sebastián Piñera | 110 |
| 10.3 | Anexo 3. Extracto entrevista Ex Presidente Ricardo Lagos..... | 116 |
| 10.4 | Anexo 4. Extracto entrevista periodista Ascanio Cavallo | 126 |
| 10.5 | Anexo 5. Extracto entrevista periodista Ximena Jara, Jefa de contenidos Michelle Bachelet 2..... | 133 |
| 10.6 | Anexo 6. Extracto entrevista Víctor Maldonado, Subdirector SECOM primer gobierno de Michelle Bachelet | 140 |
| 10.7 | Anexo 7. Extracto entrevista Ignacio Rivadeneira, Jefe de Gabinete y Director de Contenidos y programación primer gobierno de Sebastián Piñera | 144 |

2 RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo busca establecer las principales características del equipo más cercano de colaboradores del presidente de la República en Chile. Conocida como “segundo piso”, surge a partir del primer diseño formal del mismo, por encargo de Ricardo Lagos, como parte de su estrategia para convertirse en candidato presidencial y, ya elegido, contar con un equipo multidisciplinario de asesores cercanos. Dicha estructura, que sería formalizada a través de una resolución presidencial recién en 2010, bajo el primer mandato de Sebastián Piñera¹, tiene un importante valor estratégico para el buen funcionamiento de los gobiernos en sistemas presidenciales, como también simbólico, en el entendido que se trata de los equipos que velarán por el cumplimiento de las políticas públicas comprometidas con la ciudadanía por las coaliciones gobernantes. Sin embargo, lo que los organismos internacionales han llamado los Centros de Gobierno, esto es, los cuadros asesores, los ministerios y los círculos más cercanos en torno al presidente, no ha tenido una evolución similar a la experimentada por el desarrollo económico en América Latina.

De acuerdo a estudios de organismos internacionales como la OCDE y el BID, a partir del análisis comparativo de las oficinas de gobierno en todo el mundo, mientras las instituciones del mercado se han fortalecido, léase Ministerios de Hacienda, Finanzas, Economía y las áreas de presupuesto público; las reparticiones políticas, encargadas de velar por el monitoreo y cumplimiento de las políticas públicas de los gobiernos, principalmente aquellas de directo impacto en las personas, como salud, educación, vivienda, empleo; no han progresado al mismo ritmo en nuestra región.

¹ Resolución exenta 4387 de la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República, del 31 de diciembre de 2010, que formaliza estructura y define funciones en la Presidencia de la República. Disponible en: <https://transparenciaactiva.presidencia.cl/Marco%20Normativo/4387.pdf>

Bautizado naturalmente como el segundo piso, debido a la ubicación de las oficinas asignadas al asumir Lagos, hasta hoy el equipo asesor directo del jefe de Estado sigue siendo conocido por el mismo nombre, sin perjuicio de los cambios y énfasis que cada mandatario ha instaurado en su estructura. De hecho, su evolución y poder de gestión ha estado marcada por el sello personal del gobernante de turno, en el contexto de un régimen presidencialista donde una misma persona, el presidente de la República, encarna simultáneamente las funciones de jefe de Estado y de gobierno y tiene a su cargo el poder ejecutivo, el cual ejerce a través de sus facultades reglamentarias y administrativas. Es por ello que en los círculos de analistas políticos ha existido coincidencia en considerar que los segundos pisos son una construcción más bien simbólica, un eufemismo propio de la idiosincrasia chilena, creado, desde el prisma del mandatario, para asumir todo aquello que no quiere o no es capaz de liderar; y, desde la opinión pública, para criticar al presidente sin dañar su “halo sagrado”².

Este estudio busca delinear las funciones, atribuciones y conformación de los segundos pisos de La Moneda entre los años 2000 y 2021, abarcando los gobiernos de Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera – estos últimos en sus dos mandatos – con el objetivo de determinar la pertinencia de una estructura estandarizada y formal, que trascienda a los gobiernos de turno, o si se trata, más bien, de un núcleo de asesores que responde exclusivamente a las características, personalidad y desafíos de cada presidente. Este análisis permitirá relevar el rol de los equipos asesores en el fortalecimiento de los Centros de Gobierno definidos por la OCDE, conformados por los ministerios políticos y la Presidencia, y en tanto articuladores en la planificación, coordinación, monitoreo y comunicación de las prioridades clave del gobierno, que se traduzcan en mejores servicios a los ciudadanos.

² Tironi, E. (17 de enero de 2016) “Los misterios que rodean al segundo piso de La Moneda, Cambio 21, referido y disponible en www.ucentral.cl/0/0/los-misterios-que-rodean-al-segundo-piso-de-la-moneda-el-ministerio

Sobre la base de los resultados obtenidos, es posible distinguir la relevancia de un grupo de confianza y máxima lealtad con el presidente, sin agenda propia, con una militancia observante e independiente de los mandatos de sus partidos, capaz de representarlo en su relación con distintos sectores clave de la sociedad y de aportar una mirada estratégica a su gestión, más allá de las urgencias de la administración diaria. Al mismo tiempo, queda en evidencia la dificultad de establecer una estructura formal para este equipo, en el marco de las normas de la administración pública en Chile, ya que precisamente estos asesores tienen una valoración subjetiva, asignada por cada mandatario, en función de una trayectoria política o académica compartida, una amistad estrecha, admiración intelectual, lealtad, entre otros aspectos esencialmente personales. Sus mecanismos, a su vez, no están descritos en nuestra institucionalidad, ya que precisamente sus resultados exigen vías informales para articular acuerdos o destrabar crisis, siempre en nombre del presidente.