

BOLETÍN DEL MONITOR / 30 de agosto de 2021

La hora de la Secretaría Técnica

Número 6

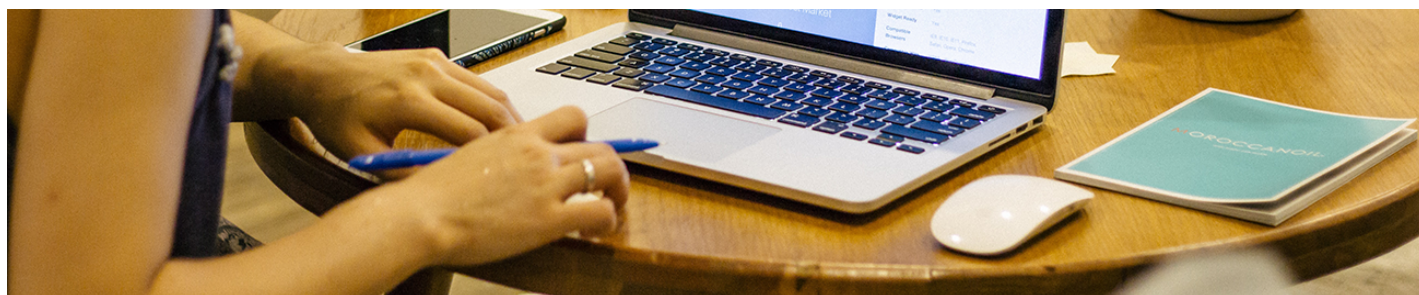
Monitor Constitucional CEP

Aparte del conocimiento técnico que cada convencional personalmente posea y vaya adquiriendo por cuenta propia, hay dos maneras institucionales de allegar dicho conocimiento a la Convención Constitucional (CC). Una es la participación, la otra es la asesoría. Ambas, por supuesto, son distintas. Entendiendo que ningún conocimiento es puramente “técnico”, el que se allega vía participación es, en principio, menos técnico, pues lo proveen personas que suelen tener intereses específicos y que, con el preciso objeto de avanzar esos intereses, exponen ante la CC. Hay algo estratégico, entonces, en el conocimiento que llega vía participación. En cambio, se aspira a que el conocimiento que llega vía asesoría sea más neutral y menos estratégico, y que, por lo mismo, ayude a tomar decisiones mejor fundadas y más universales. Este sexto Boletín del Monitor se concentrará en la asesoría técnica.

Hasta ahora, se han dispuesto tres formas para esta asesoría. La primera es la Secretaría Técnica (ST) que la Constitución vigente ordena crear a la CC. Esta ST aún no se constituye, y este Boletín busca llamar la atención sobre su importancia y la necesidad de que se cree pronto. La segunda forma de asesoría es la que cada convencional puede contratar usando los recursos que se ha asignado para eso. Esta es una forma relevante de asesoría, pero, como se argumentará más abajo, ella no puede reemplazar a la que provea centralizadamente la ST. La tercera forma de asesoría proviene de una práctica desarrollada por la Mesa de la CC, que ha venido suscribiendo convenios con distintas instituciones y organizaciones.

A continuación, se examinan esas tres formas de asesoría, en sentido inverso: se empieza por los convenios institucionales, luego con las asesorías personales, y después con la ST. Al final, se hacen algunas observaciones.

1 / Convenios con instituciones



Hasta ahora, la Mesa de la CC ha celebrado convenios con diferentes instituciones del Estado, como también con universidades y una organización internacional, los que se detallan en el siguiente cuadro.

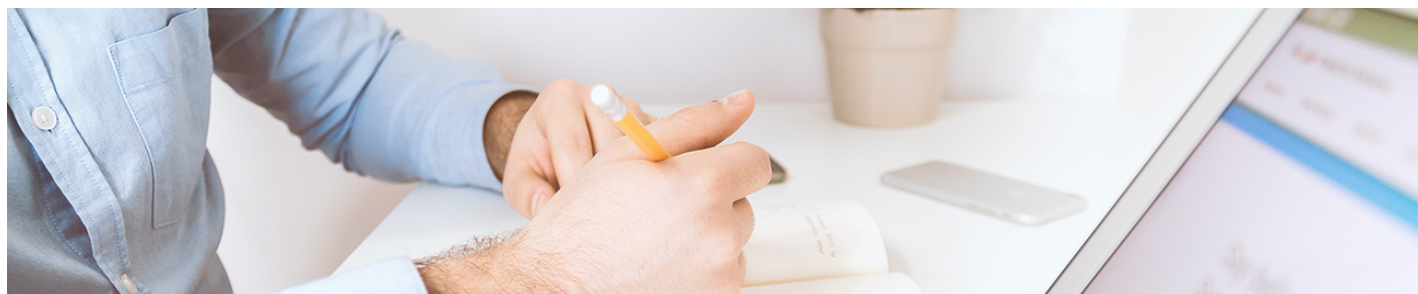
Biblioteca del Congreso Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de asesoría, en diversos formatos, para el Pleno y las comisiones
Contraloría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma electrónica del sistema de declaración de intereses y patrimonio • Infraestructura a nivel nacional • Capacitaciones, talleres y charlas
Consejo para la Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en la adopción del Portal de Transparencia • Asesoría y capacitación • Actividades formativas destinadas a convencionales, sus equipos de apoyo y cualquier otra persona que en el marco de la CC tenga vinculación con materias de transparencia
Servicio Nacional del Patrimonio Cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar por medio de la Unidad Archivo Electrónico del Archivo Nacional, la gestión documental y materias relacionadas con la gestión y preservación de documentos electrónicos
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	<ul style="list-style-type: none"> • Curso de formación dirigido a intérpretes de mapudungun que colaboran con las y los representantes mapuche que ocupan escaños reservados • Monitoreo de discursos en el contexto digital
Universidad de Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos materiales y académicos de la Universidad para el adecuado funcionamiento de la CC • Permitir que funcionarios académicos y funcionarias académicas desempeñen labores de acompañamiento y asesoramiento a la Mesa, a las comisiones o a cualquier organismo interno de la CC, por medio de comisiones de servicio o modalidades similares
Universidad de Valparaíso	<ul style="list-style-type: none"> • Poner a disposición de la CC el personal académico y no académico que se requiera para la puesta en marcha de las actividades administrativas • Poner a disposición de la CC capacitaciones, talleres y/o charlas que le sean requeridas, sobre las materias propias del quehacer universitario y, sobre aquellas que conoce en el ejercicio de sus funciones públicas
Sistema de Naciones Unidas	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría Técnica Especializada con recursos del Sistema de las Naciones Unidas • Participar en el desarrollo de conocimiento en conjunto, o por separado, con el sector académico • Experiencias internacionales relevantes para la discusión constitucional, tanto en materia de elaboración de constituciones como aspectos temáticos específicos

Como puede verse, en los convenios existen materias de orden instrumental como, por ejemplo, la puesta en marcha de la CC, plataformas sobre probidad y transparencia, gestión de documentos y traducciones de lenguas indígenas. También existen materias que eventualmente podrían superponerse con las competencias de la futura ST como, por ejemplo, asesorías, capacitaciones, talleres y la disposición de académicos para ilustrar en contenidos para la nueva Constitución. De esta manera, la Biblioteca del Congreso Nacional, el Sistema de Naciones Unidas, la Universidad de Chile y la Universidad de Valparaíso, podrían cumplir durante el proceso constituyente un papel similar al de la ST. Cabe advertir que varios convenios consideran prestaciones híbridas a la CC, ya que las instituciones se comprometen a realizar labores de gestión y asesoría.

La ejecución de estos convenios ha generado ciertas descoordinaciones como, por ejemplo, lo ocurrido en la Comisión de Comunicaciones. Un equipo de abogados provenientes de la Universidad de Valparaíso en comisión de servicio, ha estado poniendo en práctica la legislación sobre transparencia aplicable a la CC, montando, entre otras cosas, la plataforma de lobby junto al Consejo

para la Transparencia. El trabajo de este equipo, sin embargo, no era conocido por la Comisión de Comunicaciones, entre cuyos objetivos, precisamente, está la transparencia de la CC. Esto explica la propuesta que ha hecho la mencionada Comisión de Comunicaciones para formalizar, para toda la CC, una “Unidad de Transparencia e Integridad Pública”.

2 / Asesorías personales para los y las convencionales constituyentes



Regulación general

Una de las primeras discusiones que surgió ad- portas de la instalación de la CC y durante su primer mes de funcionamiento fue lo relativo a las asignaciones de las y los convencionales, entre las cuales se encuentran aquellas destinadas a financiar los gastos por asesoría. Tal discusión derivó en una exigencia al Gobierno por parte de ciertos convencionales para que aumentara el presupuesto a fin de poder cubrir de mejor forma sus necesidades. Si bien el Gobierno incrementó el presupuesto entre los meses de enero y julio, dicho aumento no consideró a las asignaciones ([ver más aquí](#)).

El Gobierno advirtió a la CC que no podía acceder a los requerimientos de convencionales para la contratación de asesores y financiamiento de gastos, debido al “principio de legalidad del gasto y en consideración a que las autoridades constituyentes no tienen la calidad de funcionarios públicos” (9 julio 2021). Ante esto, la CC se vio apremiada por regular las asignaciones y crear el órgano encargado de su administración: el Comité Externo de Asignaciones (CEA) ([vea más aquí](#)).

El reglamento para establecer y distribuir asignaciones aprobado por la CC considera, entre sus ítems, la contratación de personal de apoyo a la función constituyente, con un tope de 40 UTM (\$2.088.520 a la fecha) de un monto total de 77 UTM (\$4.020.401 a la fecha) por mes.

Este personal de apoyo sólo puede consistir en personas naturales, incluyendo estudiantes en práctica. El CEA, en su Instrucción N^o1, fijó ciertos criterios al respecto ([ver más aquí](#)). En primer lugar, se puede contratar personas con un título profesional y/o con grado académico de licenciatura, o con

un título técnico. También se pueden contratar personas “expertas” en determinadas materias, definidas como “aquellas personas que posean la práctica, habilidad, conocimiento, experiencia o saber culturalmente pertinente, necesarios para apoyar la función de las y los convencionales constituyentes”. Para esto deben acompañar una declaración jurada simple dando cuenta de su experticia, junto a los antecedentes que permitan validar tal calidad. Finalmente, se pueden contratar asesores para labores de apoyo administrativo o servicios menores, para lo cual no se exige título, grado ni declaración alguna.

La asesoría se contrata como prestación de servicios a honorarios. Dos convencionales pueden contratar un mismo asesor. Si son tres o más los convencionales, se requiere autorización del CEA. La contraparte en todos estos contratos es la Subsecretaría General de la Presidencia, no la CC ni los convencionales.

Hay algunas prohibiciones. Por ejemplo, no se puede contratar con partes relacionadas, es decir, a personas que tengan contratos con personas jurídicas de derecho privado con fines de lucro, de las cuales sean las o los convencionales constituyentes socios o accionistas principales de un 20% o más de la propiedad de la sociedad o empresa, o ejerzan su administración. Tampoco se pueden contratar parientes hasta cierto grado, funcionarias o funcionarios públicos o que se desempeñen en la administración pública, en empresas del Estado, o que reciban remuneraciones con cargo a las asignaciones parlamentarias.

En cuanto al estatuto del personal que apoye a las y los convencionales, se les aplican las leyes de probidad y de lobby, además de las normas de integridad que se dicten para las y los convencionales, incluyendo las relativas a conflictos de intereses. Respecto a su participación en el trabajo de la CC, las comisiones provisorias acordaron permitir a los y las convencionales concurrir a las sesiones con un(a) asesor(a), siempre que esto fuera posible de acuerdo a los protocolos sanitarios.

El excepcional caso de un asesor remunerado por un organismo internacional

Existe un caso anterior a la adopción de estas reglas que hoy puede ser mirado como una excepción. En la Comisión de Participación y Consulta Indígena el director de proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofreció el apoyo de esta organización para el registro y sistematización del debate al interior de la comisión y en las audiencias públicas, incluyendo el “apoyo técnico a través de una consultoría para proveer asesoría especializada a la coordinación de la comisión en materia de derechos de los pueblos indígenas” (Acta Sesión 7, 3.8.2021). Luego de un debate, la comisión decidió por mayoría de votos contratar a una persona como asesor, pero

remunerada por el PNUD (Acta Sesión 10, 11.8.21). Su tarea consistiría en colaborar con el documento final de la comisión con la propuesta para participación y consulta indígena (Acta Sesión 11, de 12.8.2021) ([consulte las actas aquí](#)).

3 / Secretaría(s) Técnica(s)



Como se adelantó al comienzo de este Boletín, la Constitución ordena la creación de una Secretaría Técnica (ST). Y lo hace en estos términos: “La Convención deberá constituir una secretaría técnica, la que será conformada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional” (Art. 133°).

A casi dos meses de la instalación de la CC, la ST aún no se crea. Es un órgano que parece de vital importancia para el trabajo constituyente. Quizás su existencia haya sido algo menos indispensable en estos dos primeros meses, pues la CC ha estado, con razón, enfocada a su propia organización. Pero, una vez organizada, la deliberación sobre las normas de la futura Constitución no puede iniciarse sin una ST instalada y funcionando en forma. Sobre esto se volverá al final. Antes, algo sobre la práctica de crear unidades técnicas antes que la ST y sobre la configuración que se le está dando a la ST en la discusión del reglamento.

Secretarías técnicas especiales

En las primeras reglas de funcionamiento transitorio, se contemplaba la creación de secretarías técnicas especializadas para algunas comisiones provisorias. Fue el caso de la Comisión de Participación Popular, que creó cuatro subcomisiones (sobre esta discusión ver [Boletín del Monitor N°2](#)). Una de ellas fue la Subcomisión Orgánica y Normas de Participación Popular y Equidad Territorial, que tenía entre sus tareas “proponer una **orgánica de apoyo técnico**, denominada **Secretaría Técnica de Participación Popular y Equidad Territorial**, que se relacionará con la Comisión y la vocalía de participación popular” ([vea más aquí](#)).

Y también fue el caso de la Comisión de Participación Indígena. Entre sus tareas debía proponer a la Mesa de la CC “un presupuesto adecuado para sus objetivos y para crear una **Secretaría de**

Participación y Consulta Indígena, y su estructura orgánica y funcional orientada por los principios de plurinacionalidad y participación efectiva de todas las naciones originarias” (al respecto, ver **Boletín del Monitor N°4**).

Al cierre de Boletín, algunas comisiones provisorias han propuesto las siguientes secretarías especiales.

La Comisión de Participación ha propuesto una Secretaría Técnica de Participación Popular. Este órgano, agrega, “será una entidad técnica interdisciplinaria” que “tiene por objeto implementar los mecanismos de participación y del programa de educación popular constituyente, establecidos en el Reglamento de la Convención Constitucional”. Estará integrada “por 10 personas de reconocida capacidad técnica en materias constitucionales, metodologías de participación ciudadana, análisis lingüístico, conocimientos interculturales, análisis de datos cuantitativos y cualitativos, tecnologías de la información y disciplinas afines y pertinentes para la íntegra satisfacción de sus cometidos (...)”.

La Comisión de Participación Indígena considera la creación de una Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad asistida por una Secretaría de Participación y Acuerdos Indígenas, en calidad de “órgano colegiado de carácter técnico, ejecutivo y plurinacional” (**ver más aquí**). Esta secretaría especial quedaría compuesta por “sabios o sabias pertenecientes a pueblos y naciones preexistentes al Estado, que serán seleccionados mediante un proceso transparente y objetivo”, y “por profesionales de las áreas de las ciencias sociales, jurídicas, pedagogías, periodismo, ingeniería y cualquier otra que resulte pertinente para el cumplimiento de su fin, pertenecientes a los pueblos y naciones pre existentes al Estado”. Para determinar quiénes serán las personas sabias de cada pueblo indígena que integrarían esta secretaría, se convocará a una por cada escaño reservado. Respecto a los profesionales, el perfil definido considera aspectos técnicos (“comprobada idoneidad”) y de pertenencia a los pueblos originarios. Su nombramiento se realizará por la mayoría absoluta de la comisión.

La Comisión de Descentralización, por su parte, propone crear una Oficina Territorial Convencional, a cargo de generar los convenios para la instalación de dependencias, regionales, municipales o locales, con criterio de priorización territorial, que permitan canalizar el acceso de la población a información del proceso y recibir inquietudes de ésta. Esta oficina deberá coordinarse con la ST “para sistematizar y canalizar a los y las Constituyentes, las propuestas e iniciativas emanadas de la ciudadanía”.

La configuración de la Secretaría Técnica en el reglamento

Uno de los objetivos que el Pleno encargó a la Comisión de Reglamento fue el de proponer la “organización de la secretaría técnica.” Esta comisión cumplió ese objetivo con la siguiente propuesta.

En cuanto a la conformación de la ST, la propuesta de reglamento la concibe como un órgano colegiado “cuyos integrantes serán elegidos, a propuesta de la Mesa Directiva, por la mayoría de las y los miembros presentes del Pleno (...) Sus integrantes tendrán una comprobada idoneidad y no podrán detentar la calidad de convencional constituyente.” La exclusión de convencionales de la ST es consistente con la idea de que debe ser una unidad “técnica”.

La Mesa Directiva tendrá un gran poder en la configuración de la ST: “Una resolución de la Mesa Directiva decidirá su organización interna, destinando las y los funcionarios que correspondan a las unidades indicadas en ella y determinará, entre los integrantes de la Secretaría Técnica, quien la coordinará.” Esta resolución debe ser luego aprobada en el Pleno por mayoría absoluta. Además, se propone que el reglamento consagre, entre las atribuciones de la Mesa Directiva, la de “Supervisar el correcto y continuo funcionamiento de la Secretaría Técnica y de aquellas otras secretarías que establezca este Reglamento.”

Hasta ahora, el proyecto de reglamento que se discute propone una ST con distintas funciones. Como lo muestra la tabla que sigue, éstas pueden ordenarse en estos cuatro grupos: asesoría propiamente tal, ejecutiva, organizativa (procesal y orgánica), y de coherencia.

Asesoría técnica	Ejecutiva	Organizativa	Coherencia
<p>*Prestar asesoría técnica a las y los miembros y órganos de la Convención para el desempeño de sus funciones.</p> <p>*Proveer informes, documentos de apoyo o cualquier documento que sea necesario para la deliberación según lo solicitado por cada comisión temática</p>	<p>*Ejecutar las instrucciones que le imparta la Mesa Directiva, o alguna o alguno de sus miembros a través de la Presidencia, así como los acuerdos que adopte el Pleno, si procede</p>	<p>*Proponer un cronograma de trabajo de la Convención a la Mesa Directiva y una vez aprobado por el Pleno, informar su nivel de cumplimiento y proponer modificaciones para su ratificación en estas mismas instancias</p> <p>*Proponer normas de funcionamiento de la Secretaría Técnica, incluyendo los procedimientos y funciones de su personal, para que sea aprobado por la Mesa Directiva</p>	<p>*Informar, a solicitud de la Mesa Directiva, sobre las iniciativas constituyentes recibidas, su clasificación y sistematización y de aquellas declaradas inadmisibles.</p> <p>*Informar a la Mesa Directiva de la Convención cuando observare posibles incoherencias, incongruencias o errores formales manifiestos en el trabajo de las diversas Comisiones que este Reglamento establezca</p>

La propuesta de reglamento encarga la recepción, sistematización y distribución de iniciativas de

norma (sea que provengan de convencionales o de la ciudadanía) a la Secretaría Administrativa, no a la ST. Sin embargo, esta última tendrá la tarea de informar sobre la coherencia de las iniciativas que han sido presentadas, a requerimiento de la Mesa Directiva.

Un par de palabras sobre esta Secretaría Administrativa. Ella formaliza el rol que hasta ahora ha desempeñado el personal del Congreso Nacional como secretaria de acta y ministros de fe del Pleno, la Mesa Directiva, las comisiones y subcomisiones de trabajo. La propuesta de reglamento encarga la integración de esta Secretaría Administrativa a la Mesa Directiva, la cual podrá nombrar en calidad de secretario(a)s abogados a funcionarios del Congreso Nacional, conforme a los convenios celebrados con ambas cámaras legislativas.

Volvamos a la ST. Respecto del estatuto aplicable a su personal, la Comisión de Ética en su propuesta de reglamento en materia de probidad y transparencia extiende su aplicación a las y los integrantes de la futura ST (y también a las personas contratadas para asesorar convencionales vía asignaciones): “Este reglamento será aplicable a las y los convencionales constituyentes, asesoras y asesores debidamente acreditados ante la Convención, funcionarias/os, trabajadoras/es y colaboradores de la Convención.” Y lo especifica por medio de conductas sancionables por el futuro Comité de Ética: “(...) Infracciones al principio de probidad (...) Usar indebidamente los recursos de la Convención por parte de las o los convencionales constituyentes, **integrantes de la Secretaría técnica** y personal administrativo, en el uso de los recursos de la Convención.” También agrega: “(...) Infracciones al principio de probidad y transparencia en relación al lobby y gestión de intereses particulares por convencionales constituyentes, asesores y **miembros de la Secretaría Técnica** (...)”

4 / Consideraciones finales



Como ya se dijo, la deliberación sobre los contenidos de la futura Constitución no puede iniciarse sin que la ST se encuentre instalada y funcionando en forma. La razón de esto no sólo es la obvia necesidad de un conocimiento que, siendo experto y razonablemente neutral, permita ilustrar la deliberación constituyente, sino que, además, es la necesidad de que el conocimiento esté disponible

en condiciones de igualdad para todos y todas las convencionales. Esta igualdad, además, permitirá ir generando un marco de referencia que, por complejo y plural que sea en sus contenidos, será común para toda la CC. Esto, a su vez, podrá ir nutriendo un lenguaje que permita conectar las variadas subjetividades que conviven en la CC.

Hasta ahora, ante la ausencia de la ST, el conocimiento técnico ha sido provisto a la CC por medio de mecanismos vía convenios con otras instituciones, por medio de asesorías individuales y, en algunos casos, en las audiencias públicas de las comisiones provisorias. Ha existido una práctica desagregada, la cual pareciera proyectarse al diseño institucional promovido en estos primeros meses de trabajo, pues considera futuras secretarías técnicas especiales en instancias acotadas de trabajo, como lo son determinadas comisiones temáticas.

Una vez constituida la ST cabría considerar la revisión de ciertos convenios suscritos con instituciones externas a la CC. Lo ocurrido en gestión de transparencia, donde existía una unidad operativa sin estar adecuadamente formalizada, es una receta que sería mejor no repetir con la ST. Un criterio orientador aquí sería revisar la asesoría instrumental o de gestión que requiere la CC, para separarla de la asesoría en los saberes técnicos relacionados con su tarea fundamental: redactar una nueva Constitución. Esto ayudaría a reducir los espacios estratégicos de promoción de intereses y el desequilibrio en el acceso al conocimiento, en favor de un sistema coordinado y, sobre todo, de igual acceso para todas las y los convencionales. Lo mismo se puede decir de las asesorías individuales vía asignaciones. Estas son importantes, qué duda cabe, pero su acceso arriesga el peligro de reproducir la desigual biografía de los y las convencionales. Ante esto es mejor una ST potente y centralizada.

Similares prevenciones pueden formularse respecto de las posibles secretarías técnicas especiales. La división del trabajo de asesoría en unidades especializadas corre el riesgo de crear intersticios en el conocimiento disponible, reduciendo la posibilidad de contar con una mirada sistémica del funcionamiento de la CC, y de generar un marcó semántico y epistémico común. A esto cabe agregar los riesgos de captura, tanto interna como externa a la CC, si estas unidades devienen en espacios con grados de autonomía relevantes dificultando la coordinación y supervisión de su funcionamiento. Este riesgo se agudiza en materias como la participación ciudadana.

Y, en relación con esa tarea de coherencia, cabe apuntar que el proyecto de reglamento propone una "Comisión de Armonización", integrada por convencionales, pero sólo "una vez presentado el Proyecto de Nueva Constitución". Esta es, casi sobra decirlo, una comisión de la máxima importancia. Es discutible que se esté contemplada para tan al final del proceso, pero, cualquiera sea la opinión que se tenga sobre esto, el efecto es indiscutible: durante buena parte del proceso, será la ST la que ayude a que los resultados de la deliberación vayan siendo armónicos o coherentes entre sí.

Por todo lo anterior, ya es hora de la Secretaría Técnica.