

RESISTENCIAS A UN CAMBIO ORGANIZACIONAL: EL CASO DE LA CANCELLERÍA DE CHILE

Resisting an Organizational Change: The Case of the Chilean Ministry of Foreign Affairs

CLAUDIO FUENTES*

FLACSO - Chile

RESUMEN

El artículo estudia las condiciones que explican la ausencia de reformas en el servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Combinando factores relacionados con el contexto político y dinámicas propias del desarrollo burocrático institucional, el artículo concluye que tres factores son relevantes: desincentivos de los actores políticos para iniciar una reforma, la capacidad de adaptación organizacional a partir de una "burocracia paralela" desarrollada en el Ministerio y, finalmente, la falta de consenso en el interior del servicio diplomático del sentido que debiese tener la reforma. El trabajo realiza una contribución teórica al proponer una serie de mecanismos causales que estarían explicando la falta de una reforma, y una contribución empírica al sistematizar la percepción de actores claves en un servicio público.

Palabras clave: Política exterior, modernización del Estado, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile, cultura organizacional.

ABSTRACT

This article addresses the political and institutional conditions explaining the lack of a substantive reform of the Chilean Ministry of Foreign Affairs. Considering the political as well as the dynamics of the institutional development, the article suggests three key factors explaining the lack of change: the lack of political incentives to address a comprehensive reform, the capacity of organizational adaptation of the ministry through the development of a "parallel bureaucracy", and the lack of consensus among public servants to promote a specific agenda. This article provides a theoretical contribution by identifying several causal mechanisms explaining the lack of reforms within the state apparatus, and an empirical contribution by providing a systematization of the perception of civil servants on issues related to the modernization of the state.

Key words: Foreign policy, modernization of the state, Ministry of Foreign Affairs, organizational culture, Chile.

* Este trabajo forma parte del proyecto FONDECYT 1050228 (2005). El autor agradece el apoyo en esta investigación de Natalia Escobar para la recopilación de información, realización de entrevistas con actores claves y sugerencias bibliográficas. Asimismo, el autor agradece los comentarios de los tres referís para la presentación de este artículo a esta revista y que hicieron valiosos comentarios. Este artículo se basa, parcialmente, en el informe de investigación preparado para dicho proyecto y donde se especifican aspectos metodológicos. Al respecto ver Fuentes (2007).

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo se examina la siguiente paradoja: cambios importantes en el contexto político no siempre derivan en una transformación institucional. La literatura sobre instituciones y organizaciones nos advierte que las burocracias son altamente resistentes al cambio y que efectivamente tienen una incidencia en el proceso de toma de decisiones (Allison, 1971). Sin embargo, sabemos poco de los procesos causales y las dinámicas que explican estas resistencias. En este artículo se examina precisamente aquella problemática considerando los frustrados intentos de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

El caso resulta de interés por tres motivos: primero, en los últimos 16 años se ha observado una fuerte internacionalización económica y política del país, generando condiciones para la modernización del Estado. Precisamente uno de los pilares de dicha internacionalización (la Cancillería) no se ha modernizado pese a importantes iniciativas para promover cambios burocrático-administrativos. En segundo término, mientras en Chile el tema de la modernización del Estado entendida como mejoramiento de la gestión y resultados ha sido una cuestión crucial en la última década, este discurso parece no estar presente en el debate sobre esta repartición. Finalmente, se trata de una organización que combina actores que forman parte de un *ethos* corporativo profesional (diplomáticos) con profesionales y políticos que provienen de otros sectores de la vida pública.

La literatura institucionalista ha llamado la atención sobre las determinantes que favorecen u obstaculizan el cambio burocrático institucional (ver debate en Mintzberg, Brian, Voyer, 1997; Zurbriggen, 2006). Factores de orden político y de contexto parecieran ser determinantes para encontrar “condiciones favorables” para una transformación institucional. Sin embargo, poco sabemos sobre la democratización del Estado y respecto de las condicionantes organizacionales que inhiben/favorecen una reforma.

Otro cuerpo de literatura vinculada a las políticas públicas ha buscado entender las condiciones que favorecen una transformación del Estado. Recientemente ha surgido el interés por conocer más sobre la política de las políticas públicas, intentado introducir variables de tipo político en el centro de la preocupación relativa a la gestación, implementación y resultados de política pública (Egaña, 2002; Medellín Torres, 2004; Lahera, 2004; Banco Interamericano de Desarrollo, 2005; Stein *et al.*, 2006). Esta literatura, sin embargo, generalmente se orienta a generar “buenas prácticas” y recomendaciones de política orientadas a comprender de mejor modo la vinculación entre política y gestión pública, más que a explicar los factores que definen un cambio burocrático-organizacional.

En este artículo se sugieren tres factores inhibidores de un cambio organizacional en el servicio exterior chileno: el primero relacionado con las respuestas adaptativas del propio ministerio, el segundo derivado de los incentivos que impone el contexto político y el tercero –y más significativo– referido a las concepciones predominantes en el propio servicio exterior. La combinación de estos tres elementos incrementa la distancia entre la autoridad política y los funcionarios de carrera generando un juego de suma cero que debilita las opciones de reforma.

El trabajo utiliza una metodología cualitativa dando seguimiento a diferentes coyunturas utilizando para ello una combinación de fuentes de información de carácter público, entrevistas en profundidad, y realización de grupos de discusión en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, esto último para identificar las percepciones de los actores relevantes del servicio exterior respecto del proceso de reforma.¹ El aporte principal de este trabajo es sistematizar las percepciones de los actores del servicio exterior respecto del tema en cuestión, lo que en sí constituye una contribución inédita al menos en Chile sobre las dinámicas burocráticas presentes en las instituciones. Asimismo, se establece una tipología a partir de las percepciones existentes entre funcionarios de carrera sobre el sentido de la modernización.

II. CONTEXTO INTERNACIONAL Y DOMÉSTICO FAVORABLE A UN CAMBIO

Tres grandes transformaciones ha experimentado Chile luego del retorno de la democracia en 1990. La primera se relaciona con un esfuerzo explícito y sistemático de las autoridades de ampliar mercados y generar condiciones para un aumento del comercio a partir de la firma de acuerdos de libre comercio, asociación económica y otros instrumentos para la facilitación del intercambio de bienes y servicios. Lo anterior implicó necesariamente la existencia de un sector privado nacional dispuesto a utilizar las oportunidades que le ofrecía un mercado más amplio (Van Klaveren, 1997; Insulza, 1998; Lagos, 2001).

La segunda fue lo que se denominó una política de “reinserción internacional” y que implicó asumir un papel activo en foros internacionales a partir de la defensa de ciertos principios –inviolabilidad de tratados, primacía del derecho internacional, defensa de los derechos humanos– y de una estrategia de alianzas con “países afines” (Fuentes & Fuentes, 2006; Fuentes 2007a).

La tercera transformación es interna y obedece a un proceso de modernización del Estado a partir de mediados de los 1990, y que llevó a promover cambios en prácticas, establecer mecanismos de evaluación de resultados y asumir una agenda vinculada a temas como transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. La reforma del Estado se instaló en el discurso político desde muy temprano en la transición política, aunque, en términos de los avances institucionales significativos, ellos tomaron lugar principalmente durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). Las grandes transformaciones en el período 1990-2005 (Waissbluth, 2006) se han referido a la creación de instituciones (Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud), la creación de indicadores de gestión e impacto de las políticas públicas (Programa para el Mejoramiento de la Gestión), la transformación de instituciones y normas dentro de políticas sectoriales (Educación, Justicia, Salud, infraestructura, transporte), la generación de incentivos en el sector público

¹ Se realizaron entrevistas con actores claves en la embajada de Chile en Argentina, Perú, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, y Ministerio de Relaciones Exteriores. En algunos casos, se mantendrá el anonimato de los entrevistados a solicitud de los mismos.

para el mejoramiento de la gestión, la implantación de normas de transparencia y control de gestión, y más recientemente el cambio de enfoque desde una noción asistencial hacia uno centrado en la universalidad de derechos.

III. LOS FACTORES INHIBIDORES DE UNA REFORMA

El incremento de la demanda internacional y las transformaciones del propio Estado intuitivamente podrían derivar en una reforma organizacional para responder a dichos requerimientos de forma más efectiva y eficiente. Nos referimos a una reforma institucional que no significa otra cosa que “cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público para hacer que funcionen mejor en algún sentido” (Waissbluth, 2006). La agenda en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores incluye los siguientes elementos centrales en su capacidad de adaptarse a un nuevo medio ambiente: modificación a la estructura organizacional, cambios en el sistema de calificaciones, transformación en la estructura de incentivos y procesos de evaluación funcionaria, política de destinaciones y reforma a aspectos de la educación de los funcionarios de carrera.

La última modificación normativa significativa se hizo durante el régimen militar 1978 (decreto con fuerza de ley 178) que definió misiones y algunas funciones de la misma. Entre 1990 y 2006 se han realizado cambios mínimos como la ampliación de la planta del servicio exterior que tuvo por objetivo incorporar a ex funcionarios que fueron alejados de sus cargos durante el régimen militar (ley 19.115), se estableció un reglamento nuevo de calificaciones del personal (1992) y la modernización del sistema consular chileno (1998). En cuanto a iniciativas de modernización institucional, en el año 1996 el ministro José Miguel Insulza convocó a una serie de debates sobre el tema a fin de delinear los principales aspectos de una eventual reforma. En el año 2003, la ministra Soledad Alvear anunciaba el estudio de un proyecto de ley para establecer una nueva estructura orgánica del ministerio.² Finalmente, en el año 2005 se estableció un grupo de trabajo que discutió la modernización del ministerio. En todos los casos, se generaron documentos y se recogieron opiniones aunque no se concretó una transformación relevante.

Por tratarse de una iniciativa transversal, un ejercicio emblemático fue el proceso encabezado por el entonces ministro de Relaciones Exteriores Ignacio Walker en conjunto con el Presidente del Senado, Sergio Romero, y los presidentes de las comisiones de relaciones exteriores de ambas cámaras. Se estableció un grupo de trabajo transversal con representantes de oposición y gobierno denominado “Cancillería Siglo XXI” que sostuvo un amplio número de audiencias y reuniones técnicas durante el año 2005 para definir los temas centrales de una reforma integral. En enero de 2006, el ministro de Relaciones Exteriores entregaba el documento a la máxima autoridad del Senado con el objetivo de recibir las últimas observaciones y trabajar en una propuesta de reforma institucional.³ El documento final

² Al respecto, ver Ministerio de Relaciones Exteriores (2003). Ver además Alvear (2000).

³ Se invitó a exponer a representantes diplomáticos en ejercicio y retirados, autoridades de los partidos políticos, representantes del mundo empresarial y académicos.

fue entregado por el ministro Walker al Presidente Lagos para su consideración al final de aquel mandato y constaba de 33 propuestas específicas.⁴ La iniciativa, aunque amplia y consensuada con los partidos de oposición, no logró traducirse en un acuerdo legislativo. Luego de asumir las nuevas autoridades en marzo de 2006, el nuevo ministro informó que un nuevo grupo de trabajo—ahora dentro del Ministerio— se establecería para analizar posibles reformas para el sector.⁵

En la siguiente sección se explican los factores que han inhibido avanzar en reformas al Ministerio de Relaciones Exteriores y que precisamente paralizan propuestas como la descrita. Se detallan tres factores complementarios que explican tal situación: a) la eficiente respuesta vía la adaptación institucional y liderazgo político para responder a las demandas externas, b) los incentivos políticos a mantener el *statu quo*, y c) la existencia de una división en la burocracia interna del servicio exterior que inhibe plantear un agenda de consenso.

a. Adaptación institucional

El Ministerio de Relaciones Exteriores se creó en diciembre de 1871, esto es, 70 años después de producida la independencia. Desde su creación se han verificado muy pocas reformas significativas (Sánchez y Pereira, 1977). El temprano desarrollo de un Estado burocrático y altamente normado generaron una tradición legalista y un estilo civil-pragmático que caracteriza a sus funcionarios.⁶ A esto se agrega un segundo elemento y que se refiere a la existencia de “culturas organizacionales” en la Cancillería chilena, lo que fue profundizado a partir de la creación de una carrera diplomática que se gestó a mediados del siglo XX.⁷ En el ministerio conviven una serie de “subculturas” como las del servicio exterior propiamente tal, profesionales que trabajan asociados a los diversos departamentos y personal administrativo.

⁴ Entre ellas destacan: Cambio en la denominación del ministerio por “Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional”; transformación de la Dirección de Comercio Exterior en Subsecretaría de Comercio Internacional; creación de una Dirección de Asuntos Vecinales; creación de una Dirección de Ciencia, Tecnología y Energía; fortalecimiento de la Dirección de Coordinación Regional; aumento de capacidades para la Dirección para la Comunidad Chilena en el Exterior; se reconoce la carrera del Servicio Exterior de Chile como profesional; se progresa con ascensos por méritos en cada grado, estableciendo la concursabilidad para ascender al grado de Consejero; se fija como objetivo que, en un plazo no superior a seis años, la designación de Embajadores de Chile corresponda a funcionarios que provengan del Servicio Exterior en un nivel mínimo de 75%. Al respecto ver, *Diario Financiero*, “Cancillería tiene listo proyecto que crea Subsecretaría de Comercio Exterior”, 14 de noviembre, 2007.

⁵ En junio de 2006 el Ministro de Relaciones Exteriores, Alejandro Foxley, informó la creación de un Grupo de Estudio para proponer una reforma presidido por el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Alberto Van Klaveren, y estará conformado por el Director General de Política Exterior, Embajador Carlos Portales, el Director General Administrativo, Embajador Pablo Piñera, el Director de Planificación, Angel Flisfisch, el Director Jurídico, Embajador Claudio Troncoso, el Director General Consular designado, Embajador Fabio Vio, los embajadores Luis Winter, Cristián Maqueira y Eduardo Gálvez. Además se invitará a participar a representantes de las asociaciones gremiales a estudiar los temas que les son atinentes.

⁶ Una discusión sobre el punto en Colacrai y Lorenzini (2005).

⁷ En 1927 comenzaron a dictarse cursos en el Ministerio. En 1946 se regularizó el concurso de admisión, con lo que se tendió a la profesionalización, y en 1963 se creó la Academia Diplomática como tal.

Al definir las visiones predominantes en la Cancillería, la literatura describe un primer estilo, prevaleciente hasta 1973, definido como “civil-pragmático” y que tiende a reforzar el apego al derecho internacional, el reconocimiento práctico de las realidades de poder mundial, una postura que valora la democracia y se identifica con valores occidentales y el *statu quo* en materia internacional (Muñoz y Tulchin, 1984; Wilhelmy, 1979; y Colacrai y Lorenzini, 2005).⁸ A partir de 1973, dicho estilo dio paso a otro de tipo “pretoriano-ideológico” donde el régimen militar habría impuesto nuevos condicionamientos a la gestión de política exterior incluyendo su propio sello jerárquico y con una visión marcadamente anticomunista del mundo (Muñoz, 1985).

La historia del régimen militar es relevante pues impuso un sello a la Cancillería dado que el control de la política exterior quedó en manos de los uniformados y no del cuerpo diplomático, por lo menos a nivel de ministros y subsecretarios. Hubo intentos, eso sí, de dotar a la Cancillería con capacidades técnicas particularmente en el campo económico durante la breve gestión del Canciller Hernán Cubillos (1978-1980), quien produjo un giro parcial hacia visiones que podrían catalogarse dentro de lo que Muñoz denomina como civil-pragmático (Colacrai y Lorenzini, 2005). Con todo, la experiencia del régimen militar tendió a centralizar las decisiones de la política exterior en las fuerzas armadas minimizando el rol del cuerpo diplomático durante gran parte de la dictadura.

Esta cultura legalista y pragmática recobró fuerza con el retorno de la democracia en 1990. De hecho, para algunos autores, el pragmatismo de la política exterior chilena ha sido una de las características más persistentes en su historia diplomática (Colacrai y Lorenzini, 2005). El cambio internacional tendió a “desideologizar” los conflictos internacionales al derrumbarse la división Este/Oeste y revalorarse la democracia como sistema de gobierno en el hemisferio y en el país. Las tensiones ya no se producirían entre “culturas” competitivas, sino que más bien en la forma en que se deberían enfrentar los desafíos internacionales-regionalismo abierto, opción preferente por América Latina, etc. En este contexto, el discurso político de la Concertación de Partidos por la Democracia que asumió el gobierno en 1990 destacaba la necesidad de modernizar la Cancillería. Sin embargo, y tal como se indicó más arriba, los intentos de reformar aspectos organizacionales, de incentivos y calificaciones hasta la fecha no se han concretado.

Desde el punto de vista burocrático, la dotación del Ministerio de Relaciones Exteriores no sufrió mayores cambios sino hasta el segundo año del gobierno de Ricardo Lagos. En términos absolutos, se produjo un incremento de la planta de un 18% si se compara el año 2004 con el 1995. No obstante, cuando se observa la evolución de la planta administrativa del conjunto del Estado, observamos que la planta de 2004 representa a un porcentaje ligeramente inferior que lo que representaba en 1995. En otros términos, parece ser que el crecimiento de la burocracia del Estado no fue equivalente de la Cancillería. Ello es plausible, por cuanto los esfuerzos financieros y de incremento de recursos humanos más significativos se dieron en los Ministerios de Educación y Salud en el mismo periodo.

⁸ Manfred Wilhelmy (1979) habla de una subcultura dominante moderada.

Cuadro 1: Ministerio de Relaciones Exteriores. Dotación 1995-2004

Año	Dotación Ministerio Relaciones Exteriores	Dotación como % del sector público
1995	1.208	0,92%
1996	1.265	0,96%
1997	1.252	0,94%
1998	1.248	0,92%
1999	1.252	0,91%
2000	1.240	0,86%
2001	1.307	0,87%
2002	1.441	0,94%
2003	1.468	0,93%
2004	1.430	0,89%

Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile. Dotación efectiva de personal civil del Gobierno Central. www.hacienda.cl

Un dato interesante de observar es la proporción del personal de planta y a contrata. Lo que el cuadro siguiente indica es que las dotaciones de planta y a contrata en el Ministerio de Relaciones Exteriores se han reducido en 10 puntos entre el año 2000 y 2005. La diferencia se explica por un incremento en el personal que trabaja en reparticiones dependientes del ministerio pero que goza de cierta autonomía como la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), el Instituto Antártico y la Dirección de Fronteras.

Cuadro 2: Dotaciones desagregadas por año.
Secretaría-administración General y Servicio Exterior

Año	Total	% del total MINREL	% Planta	% Contrata	% Honorarios
2000	1.014	81,7	83	17	–
2001	1.021	78,1	85	15	–
2002	1.014	70,3	85	15	–
2003	1.022	69,1	83	17	–
2004	1.022	71,4	82	18	–
2005	992	ND	83	17	–

Se excluyen Dirección Económica (DIRECON), Dirección de Fronteras (DIFROL), Instituto Antártico y Agencia de Cooperación Internacional (AGCI integrada en 2005 al ministerio).

Fuente: Balance de Gestión Integral, Ministerio de Relaciones Exteriores 2000 al 2005.

En www.hacienda.cl

El fenómeno de cambio más relevante se produjo en la DIRECON que vio incrementada su dotación de 98 a 281 funcionarios entre el año 2000 y 2005. El incremento más significativo se ha dado por la modalidad de funcionarios a contrata que de representar el 16% de dicha repartición en el año 2000 pasaron a representar el 84% en el año 2005. La mayor parte de estos funcionarios son profesionales del área de economía y derecho.

Cuadro 3: Dotaciones desagregadas por año.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

Año	Total DIRECON	% del total MINREL	% Planta	% Contrata	% Honorarios
2000	98	7,9	84	16	–
2001	162	12,4	58	42	–
2002	351	24,3	32	68	–
2003	362	24,6	31	69	–
2004	318	22,2	35	65	–
2005	281	ND	16	84	–

Fuente: Balance de Gestión Integral, Ministerio de Relaciones Exteriores 2000 al 2005.
En www.hacienda.cl

Lo anterior es coincidente con el incremento en los recursos para el Ministerio de Relaciones Exteriores en igual período. Entre 1990 y 2003 se produjo un incremento promedio del presupuesto de dicho ministerio de 8,6%. Entre 2000 y 2003 los gastos de la Secretaría de Administración General y Servicio Exterior se explican por un mayor desembolso no en la planta de personal que no sufrió grandes variaciones, sino que de las remuneraciones variables (esto es, contratos por prestación de servicios en honorarios) (Instituto Libertad y Desarrollo, 2003).

Lo que estas cifras demuestran es que pese a una mayor demanda producto de la internacionalización del país, la estructura burocrática ha tendido a crecer en términos absolutos aunque no en términos relativos, es decir, el crecimiento de la burocracia de la Cancillería no es equivalente al crecimiento de otros sectores del Estado; en segundo lugar, dentro del ministerio se observa una importante estabilidad hasta 1999 y una transformación significativa a partir del año 2001. Esto coincide con el crecimiento de las demandas a partir de la firma de acuerdos de libre comercio con diversos países en el período 2000-2005; en tercer lugar, la modalidad escogida ha sido mediante el aumento de personal profesional vía “contrata” y no un crecimiento de las plantas administrativas del ministerio. Esto se explica en gran medida por los propios incentivos existentes en la actualidad en la administración del presupuesto, que inhiben al Ejecutivo de ampliar plantas sin una correspondiente modificación de los presupuestos que anualmente se discuten en el Congreso. En síntesis, las autoridades de gobierno han respondido al aumento de una demanda internacional vía la creación de una burocracia “técnica paralela”, esto es,

la generación de equipos técnicos que forman parte del proceso decisional, pero que no son parte de una planta o burocracia administrativa.

Otra de las características del Ministerio de Relaciones Exteriores es su composición orgánica que considera una estructura jerárquica a partir del ministro, subsecretaría, departamentos dependientes, y una serie de organizaciones que se relacionan directamente con el ministro y que no forman parte de la estructura ministerial. En este modelo, el éxito de gestión de la repartición dependerá de la confianza que exista entre los directores de aquellas reparticiones y el ministro de turno. Llama la atención que Direcciones como Fronteras y Límites, Agencia de Cooperación Internacional, Pro-Chile e Instituto Antártico tienen una relación directa con el ministro y no forman parte de un organigrama integrado al ministerio. Asimismo, la DIRECON aunque aparece relacionada con el ministro vía la subsecretaría que desarrolla una actividad con bastante autonomía del resto del ministerio y tiene una línea de contacto directa con la máxima autoridad.

La DIRECON ejemplifica este desarrollo de una burocracia paralela. Esta repartición fue creada mediante el Decreto con Fuerza de Ley número 53 el año 1979. Su creación respondió al objetivo de fortalecer el rol económico de la política exterior, frente al modelo económico imperante y la necesidad de apertura. Durante la transición democrática, esta Dirección se transformó en un órgano técnico fundamental para la negociación e implementación de acuerdos comerciales que han acompañado la estrategia de regionalismo abierto en las relaciones económicas internacionales de Chile.⁹

Rápidamente la DIRECON cobró gran relevancia política y técnica al ser el ente a cargo del conjunto de las negociaciones económicas internacionales. Ello se ha concretado a partir del fortalecimiento de sus equipos técnicos. A juicio del ex Director de DIRECON Osvaldo Rosales, se trata de una organización atípica, por cuanto tiene un alto sesgo profesional, con muy baja participación de funcionarios de carrera. Las actividades de coordinación DIRECON se han desarrollado de manera informal, generando vínculos no institucionales pero crecientemente formalizados con el sector privado. No se llegó a concretar una mesa técnica de trabajo, pero sí se avanzó en rondas de información y consulta con los principales gremios empresariales del país. En cuanto a la coordinación interministerial, se estableció un comité que se reunía periódicamente para ver el avance de las negociaciones, además de un equipo técnico donde participaban Hacienda, Economía, Agricultura y la Secretaría General de la Presidencia.¹⁰

La DIRECON tiene la particularidad de establecer vínculos de coordinación de alto nivel, por la singularidad de las acciones y políticas en el ámbito de la política exterior, pero carece de vínculos estrechos de mediano y bajo nivel con la Cancillería. Por ejemplo, a juicio del director de Estudios de DIRECON no existen vínculos con un nivel más político de dicha repartición de modo de mejorar los estudios y la calidad de la información que se

⁹ En cuanto a la composición de la DIRECON, se estructura a partir de una Dirección General del servicio nombrada por el Presidente de la República y depende del Subsecretario de Relaciones Exteriores. A él le corresponde sugerir los funcionarios que trabajarán en las representaciones en el exterior, por lo tanto bajo su confianza están todos los empleados que trabajan en la Dirección en Chile.

¹⁰ Entrevista a Osvaldo Rosales, Director de DIRECON (2000-2004), 6 de abril, 2006.

entrega a los tomadores de decisión. Los vínculos con la diplomacia tradicional tienden a ser débiles y a estar mediados por el estrato superior de dicha repartición o tienden a ser informales y ocasionales. Las mayores relaciones se dan con los Ministerios de Hacienda y de Economía.¹¹ La misma percepción tiene la jefa del área de desarrollo estratégico de Pro-Chile (instancia dependiente de DIRECON), dado que enfatiza que los mayores contactos son dentro de la repartición con el área de negociaciones y con la Agencia de Cooperación Internacional, “con el resto de la Cancillería no nos relacionamos”.¹²

Este modelo ha generado tensiones internas dado que se produce una diferenciación de estatus entre los profesionales del área económica y el resto de los funcionarios. De acuerdo a algunos funcionarios, uno de los principales desafíos de la Cancillería es internalizar los temas de economía internacional, por cuanto genera desigualdades que se expresan en las prioridades que las autoridades políticas le otorgan a dicha repartición, las desigualdades de sueldos entre funcionarios de similar grado, y las diferencias que en terreno se producen entre aquellos que tienen responsabilidades diplomáticas y los que abordan cuestiones económicas.¹³

b. El contexto e incentivos políticos

Cualquier proceso de reforma institucional requiere de algunas condiciones mínimas para ser puesta en la agenda política: la percepción de los actores de su necesidad, la percepción de que los costos de iniciar el proceso serán menores que los beneficios, un horizonte de éxito de corto o mediano plazo y la existencia de actores comprometidos con un proyecto modernizador.

En el caso de la reforma a la Cancillería algunas de estas condiciones han estado presentes desde por lo menos mediados de los años noventa. Los actores políticos de gobierno y oposición perciben su necesidad y se han elaborado propuestas extensas y bastante específicas sobre opciones de reforma. Esta reforma implicaría la necesidad de modificar la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Congreso, lo que sin duda requeriría un amplio consenso político o al menos el apoyo de uno de los partidos de oposición.

En efecto, el diagnóstico político generalizado entre partidos de oposición, gobierno y dentro de la propia corporación de diplomáticos de carrera se vio expresado en el proceso de audiencias públicas realizadas por el ministerio en el 2005. Allí se estableció un consenso respecto a que se requerían cambios en la estructura organizacional de la carrera diplomática,¹⁴ de incentivos profesionales, de coordinación interministerial y de coordinación entre el mundo privado y el público. Por ejemplo, el ex ministro de Relaciones Exteriores del régimen militar Hernán Felipe Errázuriz sostenía en 2005 que no sólo era

¹¹ Entrevista con Alexis Guardia, Jefe del Área de Estudios DIRECON, 23 de agosto 2006.

¹² Entrevista con Lorena Sepúlveda, Jefa del Área de Desarrollo Estratégico, Pro-Chile, 23 de agosto, 2006.

¹³ Grupo de discusión con funcionarios de carrera. Enero 2007.

¹⁴ Hacia 2005 el total de diplomáticos de carrera sumaba aproximadamente 300, de los cuales 100 eran abogados, 43 licenciados en diferentes áreas, 35 ingenieros, 31 administradores públicos, 36 profesores de Estado, 18 periodistas, entre otros.

necesaria una reforma a la ley orgánica en cuanto a funciones, atribuciones, estructura y personal, sino que también y “más urgente que un nuevo estatuto legal la modernización de la Cancillería supone la introducción de criterios y prácticas modernas de gestión, que no son de rango legal y que son determinantes para su eficacia”. Agregaba que “hay consenso sobre la falta de agilidad, debilitamiento del profesionalismo, politización operativa, anacronismo de algunos procedimientos, imperfecciones en los procesos de toma de decisiones, fallas organizativas y administrativas (...). A la vez, la modernización de la Cancillería debe integrarse a la modernización del aparato estatal y del servicio civil, y no puede ser independiente de estas reformas, también pendientes” (Errázuriz, 2005).

En tanto, el presidente del Senado, Sergio Romero, sostenía que “una reforma de verdad debe buscar cómo hacer que el Ministerio de Relaciones Exteriores, en una concepción moderna del Estado, desarrolle su función de la forma más ágil, eficiente y eficaz posible y evitar caer en un cambio cosmético que perpetúe las falencias actuales”.¹⁵

Por su parte, los funcionarios de la carrera diplomática agrupados en ADICA (Asociación de Diplomáticos de Carrera) sostenían que ya en 1995 proponían al Ministerio de Relaciones Exteriores un plan de perfeccionamiento integral del ministerio: “Nuestra disposición al cambio y la promoción de una reforma profunda de nuestra Cancillería ha sido una constante durante los últimos 15 años” (ADICA, 2005).

Para el ex diputado de la Democracia Cristiana y encargado del área Internacional de su partido Tomás Jocelyn Holt resultaba imperiosa una reforma a la Cancillería. A su juicio, se requería un “servicio exterior flexible, profesional y especializado supeditado a una estrategia que promueva a Chile como un buen *partner* y socio confiable”. (Jocelyn Holt, 2005). Por su parte, el ex director de Planificación de la Cancillería y actual diputado del Partido Socialista sostenía que se requería una reforma que considerara los principios de flexibilidad, coordinación, participación, descentralización, profesionalización y especialización.¹⁶

Pero la percepción de la necesidad de la reforma por parte de la mayoría del espectro político no es condición suficiente, por cuanto existen otros condicionantes asociados al costo/beneficio y las expectativas de éxito de una reforma. La primera consideración es financiera: si una reforma implica costos financieros, entonces para las autoridades políticas las posibilidades de iniciar una reforma se reducen frente a una serie de prioridades en otros sectores de la sociedad que parecen más urgentes. En palabras de una autoridad, “el primer problema es ‘venderle’ la reforma al Ministerio de Hacienda”.¹⁷ Es decir, el costo político de asumir una reforma de esta naturaleza es alto, por cuanto implicaría al menos en un primer momento un incremento de recursos para realizar la transformación, lo que generalmente no es bien visto por la opinión pública. Por otra parte, los potenciales

¹⁵ Agregaba el senador Romero que se requerían reformas estructurales que la dotaran de “un esquema de funcionamiento flexible y horizontal, que tenga una presencia internacional suficiente y eficaz y en el cual se privilegie, valore y apoye adecuadamente el trabajo político, económico y consular por sobre el administrativo”. Romero (2005).

¹⁶ “La reforma de la Cancillería”. Columna del diputado Marcelo Díaz. *El Mostrador*, 5 de mayo, 2006.

¹⁷ Entrevista con autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago, enero, 2007.

beneficios de tal reforma no son visibles ante la ciudadanía dado que no se traducirían en un beneficio directo e inmediato, como sí ocurre con reformas como al sistema de salud, justicia o pensiones. La opacidad de los beneficios desincentiva a las autoridades políticas a asumir una batalla política de inciertos resultados. A ello debe agregarse que el funcionamiento de la política exterior es bien evaluada por la población, por lo que no figura entre las principales preocupaciones de la población.¹⁸

Desde el punto de vista político, y aunque la oposición observa la necesidad de transformaciones organizativas internas, al momento de debatir el tema ante los medios de comunicación, la polémica se centra en la designación de embajadores, cuestión que también ha sido planteada por la Asociación de Diplomáticos de Carrera (ADICA) y, como observaremos más adelante, por los propios diplomáticos: “No ha existido reforma porque las autoridades políticas no quieren ceder poder, porque las embajadas son premios de consuelo”.¹⁹ Así, el complejo tema de la reforma queda reducido al problema relevante pero acotado de las designaciones políticas y profesionales en el ministerio, lo que aumenta la percepción de costo político de corto plazo.

Pero una evaluación de costos altos de una reforma no debiese –al menos teóricamente– inhibirla. En Chile y otros países se han iniciado procesos de reforma importantes incluso contra la opinión generalizada de un sector específico. El caso de la reforma penal iniciada en 1994 en Chile es un buen ejemplo de ello dado que la autoridad política de entonces contaba con alternativas de política y actores políticos y académicos comprometidos con la reforma, aunque se observaba una importante resistencia inicial del Poder Judicial. En Argentina en los años 1990, también se iniciaron reformas al sector de Seguridad cuando la percepción de costos asociados superaban con creces los beneficios inmediatos (Fuentes, 2003). En ambos casos la coyuntura política (el momento de la reforma) fue crucial. En el primer caso se trató de una reforma iniciada con un nuevo gobierno y con la expectativa de reforma de seis años. En el segundo caso se inició la reforma en un momento de “crisis” sistémica del modelo de seguridad pública, lo que generaba condiciones políticas para intervenir la policía.

La evaluación de costo/beneficio está en directa relación con el *momento* del inicio de la reforma, la coyuntura política que inhibe o favorece un cambio. Como observamos anteriormente, la reforma de la Cancillería pierde importancia relativa al no percibirse un estado de “crisis” ni por los actores políticos ni por la sociedad. Sería mucho más probable una reforma al Ministerio del Interior por la relevancia de la seguridad ciudadana que al Ministerio de Relaciones Exteriores. En otros términos, no se percibe una “urgencia” de colocar recursos para transformar algo que funciona y que entrega resultados inmediatos (por ejemplo, firma de acuerdos comerciales, resolución de conflictos).

Esto nos lleva a explorar el segundo escenario, es decir, el momento de cambio de gobierno como oportunidad de inicio de la reforma. Si las autoridades políticas quieren mostrar

¹⁸ En la encuesta nacional del CEP, los temas de política exterior no figuran como una preocupación de la ciudadanía (ver <http://www.cepchile.cl> encuestas).

¹⁹ Opinión de un diplomático en grupo de discusión organizado para este proyecto, enero, 2007.

resultados, en cualquier repartición se intentará definir una agenda de objetivos de reforma con la esperanza de observar algún resultado a mediados o fin del mandato. El problema es que en el caso de la Cancillería se da la combinación especial que no es común a otros ministerios: se trata de un puesto de alta relevancia política, tiene una constante exposición ante la opinión pública, la reforma tiene baja prioridad para la sociedad, y está muy expuesta a demandas coyunturales provenientes del exterior.

Por lo tanto, ante la ausencia de un escenario de crisis, el *timing* o momento político tampoco permite plantear opciones de reforma. Lo anterior se expresa de dos formas concretas. Primero, la existencia en Chile de elecciones en forma relativamente frecuente genera un fuerte desincentivo para que las autoridades inicien procesos de cambio estructural, salvo cuando se perciban beneficios políticos inmediatos que, como ya señalamos, no es el caso de la política internacional. En efecto, pese a que al inicio de los cuatro gobiernos de la Concertación se plantearon objetivos de reforma,²⁰ la negociación posterior y la importancia de otros objetivos inmediatos más visibles fueron diluyendo dichos intentos. Lo anterior se agudizó a partir de 2005 por la reforma constitucional que redujo el periodo presidencial de 6 a 4 años, colocando un horizonte de tiempo menor a las autoridades del sector. Adicionalmente, en el año 2008 se darán elecciones municipales, por lo que las autoridades del nuevo gobierno contarán en términos prácticos con el año 2006 y 2007 para desarrollar una agenda legislativa de cambios institucionales significativos. Es probable que en los años 2008 y 2009 las autoridades opten por concentrarse en políticas de amplia visibilidad política y que tiendan a rendir resultados políticos en forma más inmediata. La firma de acuerdos comerciales es un buen ejemplo en el campo internacional, no así una reforma burocrática como la reseñada.

En otras palabras, la estructura de incentivos descrita precedentemente –un ministerio relevante en lo político pero no socialmente, de alta visibilidad política y percibido como eficiente– tiende a limitar las opciones de reforma. Enfrentadas las autoridades a dicha estructura de incentivos, estas –que por lo demás estarán en forma transitoria en dicha posición– al momento de asumir se enfrentan al desafío de mostrar resultados de corto plazo. Como enfrentan un horizonte de tiempo limitado, rápidamente la definición de prioridades tendería a cambiar para orientarse a resultados visibles.

c. División interna sobre la dirección de la reforma

Si el contexto político –incluyendo allí la estructura de incentivos y el *timing* político– no propicia una adaptación institucional, un elemento adicional es la ausencia de consenso interno sobre la dirección que debiese tomar una transformación. Los actores políticos y funcionarios de carrera concuerdan en la importancia de realizar cambios, pero divergen sustantivamente en la orientación de ella.

La teoría organizacional nos advierte que existirían resistencias esperables de actores corporativos a una reforma. En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores existe un

²⁰ Al respecto, ver Programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia de gobiernos de Alywin (1989), Frei (1993), Lagos (1999) y Bachelet (2005).

actor corporativo (el “cuerpo diplomático”) que actúa coordinadamente a favor de la defensa de los intereses de sus asociados. El estudio detallado de las percepciones del cuerpo diplomático que presentamos en este estudio muestra que la afirmación anterior no es efectiva dado que existen divisiones internas significativas respecto del sentido de la reforma. Mientras las autoridades han promovido un debate sobre reforma del organigrama del ministerio, incentivos, proceso de calificaciones y temporalidad de las destinaciones, entre los diplomáticos no existe consenso sobre el sentido que debiesen adoptar tales transformaciones. Así, no logra constituirse una disputa de proyectos alternativos que podrían llegar a negociarse, sino que se explicita una serie de demandas –a veces contradictorias entre sí– que dificultan el consenso. La división interna –particularmente entre los diplomáticos– sobre el sentido y alcances específicos de la reforma se constituye en un factor inhibitor de la reforma.

Las propuestas de reforma iniciadas por los distintos gobiernos de la Concertación definieron objetivos ambiciosos de reforma: primero, una reforma organizacional con el objetivo de racionalizar y homologar el trabajo de las diversas direcciones. Ello implicaba, por ejemplo, la idea de sustituir el esquema actual de una subsecretaría, mediante la creación de subsecretarías de relaciones económicas, de asuntos políticos y asuntos administrativos. Segundo, la idea de transformar los mecanismos de evaluación a fin de introducir incentivos al mérito, reduciendo la importancia relativa de la antigüedad. Tercero, reevaluar la situación económica de los funcionarios de carrera a fin de generar incentivos para la permanencia en el país y promover determinadas destinaciones ajustándolas a los niveles de responsabilidad-riesgo. Cuarto, promover una reforma en el sistema de enseñanza para diplomáticos que en la actualidad se realiza a través de la Academia Diplomática. La extensa agenda de reformas, a juicio de los mismos diplomáticos, ha generado objetivos demasiado ambiciosos y que en la práctica afectan tantos intereses que son irrealizables.²¹ Sin embargo, la amplitud de una reforma no debiese ser un factor inhibitor dado que generalmente en el proceso de negociación de la misma van limitándose sus alcances.

Lo que parece más significativo es la discrepancia sustantiva sobre el sentido de la “profesionalización”. Al respecto, existen dos visiones “polares” (o ideales) del sentido que podría orientar una reforma.²² Un primer significado es de “profesionalización abierta”, esto es, una concepción que destaca la meritocracia como una condición fundamental para la gestión moderna y eficiente del Estado. En esta concepción se destacan los incentivos o premios a los logros de objetivos y a la innovación como una parte esencial de la labor de los funcionarios. Lo anterior implica la generación de mecanismos objetivos de evaluación por desempeño y concursabilidad de cargos como instrumento de acceso a cargos de relevancia.

²¹ Grupo de discusión conducida por el autor con funcionarios de carrera. Enero de 2007.

²² Los conceptos desarrollados aquí se basan en los estudios sobre la burocracia estatal desarrollados por Stein et al. (2006) y Mintzberg, Quinn y Voyer (1997). El autor se permitió aplicar tales nociones al caso de la diplomacia.

Se trata de una visión donde la organización es concebida en términos más horizontales que verticales. Los privilegios tienden a ser acotados y a concentrarse en ámbitos especializados con el fin de retener a funcionarios que se verían tentados a abandonar sus cargos por ofertas en el mercado laboral. El vínculo político requiere ser de alto nivel pero de carácter profesionalizante. En otros términos, en una concepción de profesionalización abierta los vínculos políticos o sectoriales (con el mundo privado, por ejemplo) podrían llegar a ser una buena condición de un funcionario de alto rango, siempre y cuando no interfiera en su desempeño profesional. La noción de un político con altas capacidades técnicas (o un técnico con una alta visión política) en determinadas circunstancias es clave para el éxito en una gestión internacional.

En el otro lado de la balanza encontramos una concepción de “profesionalización cerrada”, esto es, una noción que privilegia la antigüedad por sobre el mérito bajo la concepción de que la experiencia diplomática es una condición crucial para el desenvolvimiento de un buen diplomático. El mérito es considerado dentro de una estructura de incentivos que pondera tanto las capacidades individuales como la antigüedad en la función. Esta noción tiende a privilegiar una noción jerárquica o vertical de la organización. Los privilegios se darían por antigüedad y se aspira a una total insularidad o autonomía respecto de una potencial influencia política. Al considerarse la función diplomática como particular y altamente especializada, se pretende obtener una profesionalización a partir de la no injerencia política en las designaciones. La antigüedad y el mérito (en ese orden) serían los factores determinantes en quien ocupa posiciones en la escala jerárquica. Idealmente, la función diplomática debe ser ejercida por diplomáticos.

Cuadro 4: Dos visiones polares de la “profesionalización”

	Profesionalización “abierta”	Profesionalización “cerrada”
Meritocracia	Incentivos al mérito Evaluación por desempeño Concursabilidad	Incentivos al mérito, respetando antigüedad
Organización	Horizontal	Jerárquica
Privilegios	Específicos y por especialización	Incentivos antigüedad
Vínculo político	Alto pero profesionalizante	Bajo (insularidad)

Fuente: Dimensiones elaboradas por el autor a partir de Stein et al., 2006 y Mintzberg, Quinn y Voyer, 1997.

Las diferencias se hacen patentes cuando se contrasta la agenda y énfasis de uno y otro sector. Por ejemplo, el gobierno decidió concursar el puesto de director de administración del Ministerio de Relaciones Exteriores, cargo que fue ocupado por un connotado político, ingeniero comercial y economista del partido demócratacristiano, Pablo Piñera. Su experiencia en puestos de función pública refleja el sentido de una concepción de profesionalización “abierta”, dado que se trata de un cargo que se decide concursar y

donde se escogió a alguien que, si bien tiene una historia política evidente, también tiene amplios créditos técnicos para desempeñarse en dicha función.²³

La respuesta de la Asociación de Diplomáticos representa el sentido de una “profesionalización cerrada”. Para la ADICA, la función de la Dirección de Administración debiera ser ocupada por “el jefe administrativo del servicio, tener 20 años a lo menos en la planta del servicio exterior y el título profesional afín con la función” (ADICA, 2005).

Esta tensión entre una profesionalización abierta y otra cerrada o corporativa se hace más evidente al analizar la visión de los diplomáticos de carrera sobre el tema. A partir de la aplicación de una técnica de grupos de discusión, se permitió llegar a una serie de conclusiones que ilustran adecuadamente el *ethos* del cuerpo diplomático (ver Anexo I).

La predilección generalizada es por un modelo profesional cerrado o corporativo, restringido exclusivamente a funcionarios de carrera. Frente a la afirmación “es recomendable incluir profesionales no de carrera en el servicio exterior. Esto ‘airea’ al sector”, existe un alto grado de desacuerdo con dicha afirmación entre los actores consultados (1,8 en una escala de 1 a 5 donde 1 es muy desacuerdo y 5 muy de acuerdo). Asimismo, la afirmación “el servicio exterior es un área tan especializada que requiere que allí se desempeñen sólo diplomáticos” suscita acuerdo (3,7), siendo los funcionarios con mayor trayectoria (embajadores) los que más de acuerdo se mostraron con dicha afirmación (4,1).

Cuadro 5: Grupo de discusión. Grado de acuerdo/desacuerdo con las siguientes frases

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Prom
“El servicio exterior es un área tan especializada que requiere que allí se desempeñen sólo diplomáticos”	4,1	3,3	3,4	3,7
“Es recomendable incluir profesionales no de carrera en el servicio exterior. Esto “airea” al sector”	1,7	1,3	2,1	1,8
“Si todos los embajadores fuesen de carrera, los problemas se resolverían”	3,1	2,5	3,0	2,9
“Por lo general, los embajadores políticos son un aporte a la gestión diplomática”	2,4	2,3	3,0	2,6

Escala de 1 a 5, siendo 1 muy desacuerdo y 5 muy de acuerdo.

Por lo general, se tiene una visión más bien neutra (ni crítica ni positiva) sobre el aporte de los embajadores políticos a la gestión diplomática (2,6 en escala de 1 a 5). Tampoco se está totalmente de acuerdo con la aseveración que si todos los embajadores fuesen de carrera, se resolverían los problemas, lo que demostraría que la presencia de embajadores políticos

²³ Pablo Piñera es ingeniero comercial y tiene un master en economía en la Universidad de Boston. Ha sido subsecretario de Hacienda, Consejero del Banco Central, Director ejecutivo de Televisión Nacional de Chile, Director de contabilidad y finanzas del Ministerio de Obras Públicas, y subsecretario de Obras Públicas.

no constituye un aspecto de demanda corporativa esencial aunque, como veremos más adelante, sí afecta las relaciones entre el personal de carrera y las autoridades políticas.

En la percepción generalizada de los participantes si bien predomina un fuerte elemento de “profesionalismo-cerrado”, al mismo tiempo se observa una demanda por aceptar criterios meritocráticos de calificación, lo que se destaca con particular relevancia por el segmento intermedio de la Cancillería. La mayoría de los participantes consideró que el sistema actual de evaluación es obsoleto y existe un alto nivel de acuerdo en que el mérito debiese ser una variable determinante en el sistema de evaluación. Aquello es coincidente con una encuesta Adimark aplicada a funcionarios de carrera donde el cumplimiento de objetivos laborales, la iniciativa y el manejo de idiomas aparecen como los principales aspectos que deberían ser considerados al momento de realizar una evaluación funcionaria (82,5%, 80,7% y 66,7% de menciones).²⁴

Sin embargo, los participantes del grupo de discusión también valoraron en forma significativa la “experiencia” como factor determinante de la evaluación. Existe así una aparente contradicción en los funcionarios entre aceptar un modelo centrado en la experiencia y otro centrado en el mérito, lo que de modo esperable es preferido por personas que están en un nivel intermedio de la carrera diplomática y que aspiran contar con una posición de mayor rango en el futuro cercano.

Cuadro 6: Grupo de discusión. Grado de acuerdo/desacuerdo con las siguientes frases

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Prom
“El sistema de evaluación de funcionarios actual ‘es un chiste’”.	3,6	4,8	3,7	4,0
“El mérito debería ser el elemento principal de evaluación funcionaria”	4,3	5,0	4,3	4,5
“Sería recomendable cambiar el sistema de evaluación asociándolo a incentivos por mérito”	4,7	4,8	4,0	4,5
“Hoy la evaluación funcionaria no valora el mérito sino otros factores”	4,4	3,8	3,0	3,8
“Una variable crucial a considerar en una evaluación debería ser la experiencia”	4,0	3,0	3,7	3,6
“El ideal de evaluación sería una combinación equilibrada de experiencia y el mérito”.	4,9	3,8	4,7	4,5

Escala de 1 a 5, siendo 1 muy desacuerdo y 5 muy de acuerdo.

²⁴ La Asociación de Diplomáticos de Carrera (ADICA) ha venido realizando una encuesta a funcionarios de carrera en los años 1994, 1997 y 2006. En la última ronda de encuestas se les envió a 271 funcionarios, que representan poco más de la mitad de los funcionarios de carrera de dicha repartición. Lamentablemente en la presentación de resultados no se especifican los criterios para el envío de dichos cuestionarios ni la representatividad de la muestra en relación al universo total de funcionarios de carrera. La información disponible es que del total de envíos 171 funcionarios respondieron el cuestionario (41,7% de los cuestionarios enviados o aproximadamente el 38% del total de funcionarios de carrera). Ver en: <http://www.adica.cl>.

Respecto del sistema de evaluación, la generación intermedia fue la que con mayor énfasis destacó la necesidad de establecer un mecanismo objetivo de calificación. En el discurso de la mayor parte de los diplomáticos se sostiene que es necesario establecer criterios “objetivos” y “transparentes” de evaluación. Esta objetivización de criterios implicaría –principalmente– reducir la influencia de las autoridades políticas en las calificaciones y generar mecanismos internos propios (“donde personas del mismo servicio que entienden lo que hacemos generen evaluaciones”). Parece más relevante la transparencia de los criterios para ascender que la propia concursabilidad.

Sólo un diplomático planteó en la conversación que un modelo centrado en la meritocracia implicaría asumir ciertos “costos” dado que no es posible que aquellos que consistentemente son mal evaluados permanezcan en el servicio. Otra persona planteó que la evaluación “objetiva” implicaba establecer estándares conocidos por todos y que se aplicaran.

Este es un punto crítico y donde al parecer no existe consenso interno. Se advierte un discurso de defensa profesional corporativizada o cerrada donde el mundo político constituye una amenaza por diversos motivos (“no nos comprenden”, “no somos una prioridad”, “la Cancillería es un botín político”). Sin embargo, aparece al mismo tiempo –y con bastante fuerza en las generaciones más jóvenes– la necesidad de establecer mecanismos de premiación vinculados al mérito y a las capacidades individuales más que a la antigüedad. No parece existir una propuesta discursiva coherente que resuelva el tema de los *trade-offs* entre “experiencia” y “meritocracia”. Parece ser que tampoco existe una resolución sobre la forma en que se harían “objetivos” los mecanismos de evaluación, salvo que se trataría de una evaluación entre pares, cuestión que refuerza, por cierto, una lógica de profesionalismo-corporativista predominante en este tipo de instituciones.

En este sentido, la “meritocracia” no es entendida como una cuestión de concursabilidad abierta y con costos para los perdedores, sino más bien tiende a asumirse como una no interferencia de las autoridades políticas en el “profesionalismo” de los diplomáticos. Por lo tanto, sería esperable encontrar una contradicción en la posición de los diplomáticos ante una eventual propuesta de transformar, por ejemplo, el mecanismo de calificaciones. Se apoyaría un modelo más meritocrático acercando la posición al interés del gobierno, pero inmediatamente se pedirían garantías de un modelo de evaluación cerrado, lo que parece contradictorio con la competencia.

Otro ejemplo que ilustra con claridad la ausencia de consensos internos básicos sobre la orientación de la modernización es su opinión sobre el tipo de carrera diplomática a promover. La afirmación que suscitó mayor consenso en los grupos de discusión es que “el mundo actual requiere de una Cancillería mejor preparada, más profesional” (4,9 en una escala de 1 a 5). El profesionalismo aparece como un tema crucial aunque, como se evidenció previamente, la conceptualización de profesionalismo tiende a variar. Para algunos implica mayores niveles de preparación exclusivamente dentro de la Cancillería. Esto se complementa con una segunda afirmación que también suscita consenso referida a que “hoy se requeriría mayor especialización de los diplomáticos” (4,2 como promedio en escala de 1 a 5). Donde existe mayor discrepancia interna es en lo relativo a la formación de “generalistas”, opción predominante en el servicio exterior

hasta el día de hoy. Mientras los embajadores muestran mayores grados de aceptación por tal opción, la generación intermedia y la recién egresada de la Academia Diplomática se muestran menos favorables a ella.

Cuadro 7: Grupo de discusión. Grado de acuerdo/desacuerdo con las siguientes frases

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Prom
“El mundo actual requiere una cancillería mejor preparada, más profesional”	4,9	5,0	4,9	4,9
“La formación de la carrera de generalistas es una opción adecuada”	4,0	2,7	2,7	3,2
“Hoy se requeriría mayor especialización de los diplomáticos”.	3,9	4,5	4,1	4,2

Escala de 1 a 5, siendo 1 muy desacuerdo y 5 muy de acuerdo.

La opción del profesionalismo cerrado es evidente en una serie de otros ejemplos. Para los diplomáticos se requerirían mecanismos de control sobre las embajadas a partir de un “inspector de embajadas”, un funcionario de carrera (y no externo al servicio) que vele por el cumplimiento de las funciones dentro de las embajadas y atienda los problemas específicos de ella. Asimismo, la noción de modernización que la asociación de diplomáticos asume se sintetiza en una agenda –esperablemente– centrada en aspectos relativos a la defensa de intereses corporativos: a) condiciones de trabajo del representante diplomático y sus familias, b) mejoramiento de procedimientos y recursos en las embajadas y racionalización administrativa, c) profesionalización de la Cancillería mediante el fortalecimiento de los cuadros existentes, d) establecimiento de una cuota de embajadores de profesional no inferior a tres cuartas partes de los nombramientos presidenciales, e) establecimiento de un mecanismo para que los embajadores no pasen a retiro una vez que cumplan aquella función, aprovechando su experiencia en otras funciones, f) modernización del sistema de calificación anual y g) concursabilidad de los ascensos en un sistema cerrado que involucre sólo a los funcionarios de carrera (ADICA, 2005).

Si un esquema meritocrático supone la existencia de “ganadores” y “perdedores”, la solución bajo este esquema es la generación de un escalafón complementario: “en este escalafón debe incluirse a aquellos funcionarios del servicio exterior que pierdan por tercera vez los concursos de ascensos o que permanezcan en el mismo grado por más de doce años” (ADICA 2005). La citada encuesta de Adimark a funcionarios de carrera también permite demostrar esta tendencia hacia una profesionalización cerrada. Entre los principales aspectos negativos mencionados por los funcionarios figura como segundo problema de la Cancillería luego de la poca coordinación (21,8%) la existencia de directores ajenos a la carrera (18,8%). Adicionalmente, los funcionarios de carrera señalan la injerencia de los intereses político-partidistas (38,0% de referencias), el amiguismo (36,3%) y el uso de influencias (28,7%) y el tener “padrinos” políticos (14,6%) como los tres principales

aspectos que inciden en sus evaluaciones, marcando una distancia respecto de los aspectos que deberían ser considerados y que analizaremos más adelante.²⁵

Los resultados de la encuesta de Adimark son consistentes con los obtenidos del grupo de discusión al advertirse también una tensión entre el ideal de profesionalismo cerrado y profesionalismo abierto o meritocrático. Cuando se les consulta a los entrevistados sobre aspectos que influyen favorablemente en la evaluación de funcionarios, los tres aspectos con mayores menciones en la encuesta Adimark son la experiencia (26,8%), la iniciativa (24%) y el cumplimiento de objetivos laborales (19,3%). Cuando se pregunta qué aspectos *deberían* influir favorablemente en la evaluación de funcionarios, los tres aspectos con mayores menciones son: el cumplimiento de objetivos laborales (82,5%), iniciativa (80,7%), el manejo de idiomas (66,7%), y experiencia (64,9%) (ADICA 2006). Es decir, claramente predominan valores meritocráticos sobre los relativos a la experiencia o jerarquía. Por otra parte, el 49,7% de los entrevistados sostiene que mostrar iniciativa en el desempeño profesional es beneficioso. Al respecto, las políticas de carrera peor evaluadas por los funcionarios de carrera corresponden a las calificaciones anuales, las políticas de retiro y jubilaciones y los ascensos, demostrando de nuevo una preocupación por el ascenso y la meritocracia dentro de la carrera.²⁶

En síntesis, la existencia de dos modelos de “profesionalización” al interior del cuerpo diplomático ha inhibido el avanzar en un proyecto consensuado. La apertura hacia la concursabilidad, competencia y a la meritocracia son sin duda el gran punto en conflicto en esta reforma. En la medida en que la coalición de gobierno promueve tal política ya sea en la designación de embajadores y/o altos puestos en la administración central de la Cancillería, se generan resistencias corporativas significativas de parte de los funcionarios de carrera. Usualmente, esta apertura se traduce en mayores niveles de politización al no existir un procedimiento adecuado para concursar a cargos de significación. Pero incluso en los cargos que han comenzado a ser concursados (el de la Dirección Administrativa fue la primera experiencia de su tipo en dicha repartición), al depender la definición de los actores políticos, sigue existiendo una percepción de “politización” en las nuevas modalidades buscadas.

En otras palabras, el discurso “modernizador” del Estado chileno tampoco logra traducirse en objetivos de política entre los funcionarios de carrera. El ideal perseguido apunta a uno de “profesionalismo cerrado”, que busca aislarse de interferencias políticas, que busca autogenerar sistemas de calificación, y que idealmente haría aportes “técnicos” con sentido de Estado. La meritocracia no es concebida como un proceso de competencia abierto, sino más bien como un mecanismo mediante el cual se cierran las puertas para la incidencia política en designaciones. Pero al mismo tiempo surge con fuerza un interés por objetivizar y hacer más transparentes los criterios de calificación funcionaria y de vincular

²⁵ Encuesta de ADICA a funcionarios de carrera. Se envió la encuesta a los 282 funcionarios de carrera, respondiendo 171 de ellos (41,7%). Encuesta realizada entre junio y agosto de 2006 (ADICA 2006).

²⁶ En una escala de 1 a 7 siendo 1 pésimo y 7 excelente, el porcentaje de personas que evaluó de 1 a 3 las siguientes políticas fueron: 93,5% calificaciones, 88,6% retiro y jubilaciones, 91% los ascensos, 53,8% la formación y el perfeccionamiento y 57,7% las destinaciones.

los procesos de calificación a incentivos concretos. El factor generacional aquí juega un rol crucial al existir configuraciones de intereses diferentes de acuerdo a la posición que tienen en el servicio exterior.

IV. CONCLUSIONES

En este artículo se sostiene que dada la existencia de condiciones políticas e intereses burocráticos predefinidos, se hace muy difícil avanzar en una reforma sustantiva al Ministerio de Relaciones Exteriores. Pese a que existe el consenso político sobre la necesidad de la reforma desde por lo menos fines de la década de los 1990, los intentos de promover cambios han fracasado. El artículo entrega tres explicaciones complementarias: primero, la eficiente adaptación institucional a los retos coyunturales de la política exterior a partir del desarrollo de una planta profesional en DIRECON. En segundo lugar, los desincentivos políticos derivados de la oportunidad, costos políticos asociados y *timing* que las reformas. En tercer lugar, las divisiones internas en el cuerpo diplomático que han impedido llegar a un consenso interno. Se estructuran así dos modelos competitivos de reforma, uno abierto-meritocrático y otro cerrado-corporativo. La carencia de una agenda de acuerdo entre las autoridades políticas y los profesionales de carrera inhibe cualquier acercamiento y posibilidad de consensuar una agenda pro reforma.

Al no existir consenso interno sobre el sentido de la reforma y predominar una agenda política confrontacional entre gobierno y oposición en los momentos de cambio de gobierno, se priorizan aquellos temas políticamente más visibles (el porcentaje de designación de funcionarios de carrera vs. políticos), sin poder llegar a establecer acuerdos básicos entre gobierno y oposición sobre una agenda legislativa de reforma. Paradójicamente, las condiciones para alcanzar un acuerdo político existen.

En esta investigación se sostiene que una reforma es posible y exitosa cuando los actores internamente generan un discurso coherente sobre el sentido de las transformaciones, lo que aquí no parece ser el caso. Mientras para el conjunto de los actores la “profesionalización” aparece como un tema crucial en la modernización del Estado, dicha profesionalización adquiere sentidos muy diferentes y que esencialmente tienen que ver con el grado de autonomía respecto de los actores políticos y los mecanismos que definen tal profesionalización. El trabajo sugiere una tipología y caracterización de dos modelos de profesionalización. Cuando no existe un consenso sobre la dirección que podría tomar una reforma, las probabilidades de obtener un resultado positivo se reducen sustantivamente y aquello parece suceder en el caso del cuerpo diplomático.

En este contexto de alta politización del tema y divisiones internas, las posibilidades de éxito de un cambio organizacional pasarían por tres condiciones básicas: que las propuestas fuesen acotadas de modo de no afectar a un gran número de actores, que tal reforma se enmarque en la lógica de mejoramiento de la gestión pública y que, por cierto, cuente con el beneplácito del Ministerio de Hacienda para su financiamiento.

REFERENCIAS

- ADICA. 2005. *Hacia una Cancillería para el siglo XXI. Ideas generales de ADICA sobre modernización integral del Ministerio de Relaciones Exteriores*. [En línea] <www.adica.cl>.
- ADICA. 2006. *Estudio de mercado. Situación del Servicio Exterior*. Santiago, octubre (no publicado).
- Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Alvear, Soledad. 2000. "Diplomáticos para el siglo XXI". *Diplomacia* 82: 7-10.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. *La Política de las Políticas públicas*. BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University.
- Colacrai, Myriam y Lorenzini, M.A. 2005. "La Política Exterior de Chile: ¿Excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de fuerzas profundas y tendencias". *Confines* 2: 45-63.
- Egaña, Rodrigo. 2002. Reforma y modernización del Estado en Chile: avances y desafíos. En Centro de Estudios Públicos, *Documento de trabajo* N° 340, Santiago.
- Errázuriz, Hernán. 2005. *Modernización de la Cancillería*. [En línea] <www.adica.cl>.
- Fuentes Julio, Claudia & Claudio Fuentes. 2006. Las relaciones exteriores del Chile democrático. En: *Chile. Política y modernización democrática*. Manuel Alcántara y Leticia Ruiz-Rodríguez, editores. España. Edicions Bellaterra. pp. 233-258.
- Fuentes, Claudio. 2003. *Contesting the Iron Fist. Advocacy Networks and Police violence in Argentina and Chile*. New York y Londres: Routledge.
- Fuentes, Claudio. 2007. *Adaptación organizacional sin modernización: el caso de la Cancillería chilena*. Documento de trabajo electrónico, FLACSO-Chile. [En línea] <http://www.flacso.cl>.
- Fuentes, Claudio. 2007a. "Internacionalización sin "modernización": Respuestas institucionales a la internacionalización de Chile". *América Latina Hoy* 46: 97-177.
- Jocelyn Holt, Tomás. 2005. *Presentación de la Democracia Cristiana ante el Grupo de Trabajo Cancillería Siglo XXI*. Santiago, Academia Diplomática. [En línea] <www.adica.cl>.
- Insulza, José Miguel. 1998. *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*, Santiago: Editorial Los Andes.
- Instituto Libertad y Desarrollo. 2003. Relaciones Exteriores crece y crece. [En línea] <http://www.lyd.com/programas/economico/presupuesto2004/relaciones.html>.
- Lagos, Ricardo. 2001. Chile en un mundo en cambio. *Foreign Affairs en Español* 1 (1). [En línea] <http://www.foreignaffairs-esp.org/20010201faenespessay4834/ricardo-lagos/chile-en-un-mundo-en-cambio.html>.
- Lahera, Eugenio. 2004. *Política y Políticas Públicas*. Santiago: CEPAL. Serie Políticas Sociales.
- Medellín Torres, Pedro. 2004. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago: CEPAL. Serie Políticas Sociales.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2003. Canciller Alvear resaltó logros 2003 y tareas 2004 en política exterior. *Nota de prensa*. 23 de diciembre (no publicado).
- Mintzberg, Henry, Brian J. y Voyer, J. 1997. *El proceso Estratégico. Conceptos, contextos y casos*. México: Pearson Educación.
- Muñoz, Heraldo. 1985. La política exterior de Chile: la crisis continúa. En Heraldo Muñoz (compilador), *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas. Las políticas exteriores latinoamericanas frente a las crisis*. Buenos Aires: GEL-PROSPEL-CERC.
- Muñoz, Heraldo y Tulchin, J. 1984. *Entre la autonomía y la subordinación: Política exterior de los países latinoamericanos*. Buenos Aires, Argentina: GEL editores.
- Romero, Sergio. 2005. *Cancillería del siglo XXI*. [En línea] <www.adica.cl>.
- Sánchez, Walter y Pereira, T. 1977. *150 años de política exterior chilena*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coordinadores) 2006. *La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Van Klaveren, Alberto. 1997. Continuidad y cambio en la política exterior chilena. En: Torcuato Di Tella. *Argentina y Chile ¿Desarrollos paralelos?* Buenos Aires: Nuevo Hacer-Isen.

- Zurbriggen, Cristina. 2006. "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". *Revista de ciencia política*. 26(1): 67-83.
- Waissbluth, Mario. 2006. La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: Diagnóstico y Propuestas de Futuro. [En línea] <<http://www.mariowaissbluth.com>>.
- Wilhelmy, Manfred. 1979. Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea. *Estudios Internacionales*. N° 48, octubre-diciembre, pp. 440-471.

ANEXO I

El análisis cualitativo de percepciones se operacionalizó a partir de la realización de grupos de discusión aplicados por el autor. Se organizaron tres grupos de discusión (22 de enero, 24 de enero y 8 de febrero de 2007) con tres grupos objetivo que se reunieron por separado: el primero constituido por embajadores que en la actualidad ocupan puestos directivos dentro de la Cancillería. Un segundo grupo, de funcionarios con grados de ministros consejeros, primeros y segundos secretarios que representan la generación intermedia e inmediatamente anterior a los embajadores. Finalmente, un tercer grupo lo constituyen funcionarios recién egresados de la Academia Diplomática que tienen uno o dos años de experiencia en el Ministerio.

A todos ellos se les invitó por una carta por escrito para participar en una reunión donde se discutiría el tema de la modernización de la Cancillería. El coordinador del proyecto le solicitó a la Dirección de Política Exterior autorización para realizar estos grupos de discusión. Las sesiones se realizaron en las dependencias de la Cancillería entre 17 y 18.30 hrs sólo con los participantes y sin presencia de las autoridades políticas. Por lo tanto, se trató de una reunión autorizada por el Ministerio, lo que sin duda era relevante por el respeto a la jerarquía institucional existente en tal repartición estatal.

Cuadro 1: Perfil Participantes Grupo Discusión

	Grupo 1 Embajadores	Grupo 2 Consejeros, 1 ^{er} y 2 ^{do} secretarios	Grupo 3 Tercer Sec. de segunda
Años de servicio	31 años	20 años	2,2 años*
Promedio			
Edad promedio	52 años	46 años	30 años
Número destinaciones promedio	5	3	-
Número participantes Grupo discusión	5	8	7

*Promedio desde egreso de Academia Diplomática.

Claudio Fuentes S. Historiador de la Universidad Católica de Chile y Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill), Estados Unidos. Entre sus obras recientes destacan *La Transición de los Militares* (LOM, Santiago 2006) y *Contesting the Iron Fist* (Routledge, New York 2004), obra ganadora del premio a la mejor tesis de doctorado otorgado por The American Political Science Association, APSA 2003. Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2004-2006). En la actualidad se desempeña como Director de FLACSO-Chile. (Email: direccion@flacso.cl)