

A

aptación organizacional

sin modernización: El caso de la Cancillería Chilena

Por Claudio Fuentes

Informe de Investigación, junio 2007



FLACSO
CHILE

Adaptación organizacional sin modernización: El caso de la Cancillería Chilena

■ Por Claudio Fuentes¹, junio 2007

e

n este trabajo se da cuenta de las respuestas institucionales a la internacionalización de Chile. Se sostiene que dada la existencia de condiciones políticas e intereses burocráticos predefinidos, ha sido muy difícil avanzar en una reforma sustantiva a un sector clave para el país: el ministerio de relaciones exteriores. La existencia de una estructura burocrática tradicional y que históricamente ha contado con altos niveles de autonomía hacen difícil pensar en un cambio. Las transformaciones, entonces, se dan a partir del establecimiento de una "burocracia paralela" que complementa y soluciona las demandas fuera de un esquema burocrático tradicional. La adaptación a un marco de interdependencia compleja se ha dado a partir no de transformaciones organizacionales significativas, sino más bien mediante la institucionalización de mecanismos informales que ayudan a definir el curso de acción política al más alto nivel, con espacios flexibles de interrelación entre niveles medios y altos del aparato del Estado. Asimismo, tiende a generarse una burocracia paralela, altamente profesional, que responde a las demandas urgentes de la autoridad política.

Se da cuenta que más que "resistencia burocrática al cambio", lo que existe en el cuerpo diplomático es una fuerte división interna sobre el curso de la modernización. La ausencia de un consenso interno sobre el tipo de modernización deseable también afectan las opciones de cambio. Mientras un sector aspira a un servicio exterior meritocrático y orientado hacia la especialización, otro sector busca mantener una estructura similar a la actual, es decir, jerárquica y donde la antigüedad es tan relevante como los méritos para el ascenso. El trabajo concluye que las opciones de modernización están determinadas por el establecimiento de incentivos apropiados, recursos para estimular una profesión meritocrática, y cambios en la estructura organizacional para incorporar "agencias" de la Cancillería a una estructura más coherente de toma de decisión.

INTRODUCCIÓN

En América Latina acostumbramos a observar que cambios en el contexto político han sido seguidas de importantes transformaciones de las normas e instituciones que definen el orden de intereses en una sociedad. Nuevos gobiernos sustentados en nuevas correlaciones de poder han favorecido importantes (y a veces constantes) modificaciones en el orden constitucional y burocrático. Pero lo anterior no siempre ha

sido de aquella manera. Existen cambios importantes del contexto político que no han derivado en un cambio organizacional y este es el principal interés de este trabajo.

En este artículo se examina precisamente aquella problemática considerando los frustrados intentos de modernizar el ministerio de Relaciones Exteriores de Chile ¿Cuáles han sido los factores que inhiben una reforma burocrática para adaptar dicha repartición a un nuevo y demandante

1. Este trabajo forma parte del proyecto FONDECYT 1050228 (2005). Este artículo se basa parcialmente en otro trabajo del autor titulado "Diplomacia a vías paralelas: respuestas institucionales a la internacionalización de Chile" (en prensa). El autor agradece el apoyo en esta investigación de Natalia Escobar sobre recopilación de información, realización de entrevistas con actores claves y sugerencias bibliográficas.

contexto internacional? Desde la transición a la democracia, la modernización de la Cancillería chilena ha sido un tema recurrente entre las autoridades de gobierno y especialmente dentro de dicha repartición. Entendemos por modernización el proceso de adaptación de normas, prácticas e instituciones a los requerimientos de un contexto nacional e internacional cambiante. En forma intuitiva, debiésemos esperar que un cambio en el contexto político como ha sido la acelerada internacionalización del país y la reforma del Estado, debiese generar presiones para transformar prácticas y mecanismos de funcionamiento interno. La internacionalización económica, política, social y cultural del país debiese llevar a cambios en los procesos de toma de decisión, en la forma en que se organiza el estado, en los incentivos, etc.

La teoría organizacional, sin embargo, nos advierte que la adaptación institucional no siempre ocurre. Las organizaciones tienden a resistir el cambio, generan mecanismos de defensa corporativa que los hace resistentes a transformar prácticas. La pregunta relevante a plantear es, entonces, cuáles son las condiciones que posibilitan una adaptación institucional.

El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores 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. Lo interesante es que precisamente uno de los pilares de dicha internacionalización (la Cancillería) no se ha modernizado pese a importantes esfuerzos por generar ciertos cambios. La pregunta es entonces, qué factores explican dicha transformación. En segundo término, en Chile el tema de la modernización del Estado ha sido una cuestión crucial en la última década por lo que se plantea la interrogante de hasta qué punto el discurso "modernizador" del Estado ha sido parte del debate de la modernización de dicho ministerio. 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.

Existen varias formas de aproximarse al tema. Por lo general, la literatura especializada para el caso Latinoamericano se ha centrado en los problemas de la transición, consolidación y, más recientemente, calidad de la democracia. 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.

Por su parte, otro cuerpo de literatura vinculada a 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 (Medellín Torres, 2004; Lahera, 2004; 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 detallar explicaciones sobre las determinaciones de un cambio burocrático-organizacional.

En este trabajo queremos examinar de los factores inhibidores del cambio institucional. Desde el tránsito a la democracia en Chile en 1990, las autoridades políticas establecieron como prioridad la modernización de la Cancillería. Asimismo, se generó uno de los más dinámicos procesos de internacionalización económica y política que ha significado un

salto cualitativo y cuantitativo en su inserción al mundo. Uno de los aspectos centrales del "modelo chileno" ha sido la apertura económica e internacionalización que ha implicado —como veremos más adelante— relevantes transformaciones económicas, políticas y sociales. Paradójicamente, esta fuerte internacionalización no ha sido acompañada por cambios relevantes en la burocracia que acompaña a dicha internacionalización. Así, observamos una brecha importante o un desfase entre una alta internacionalización y ausencia de cambios institucionales en el ministerio —y particularmente en el servicio exterior— para responder a las crecientes demandas de este nuevo contexto. Explicar esta aparente paradoja es el objetivo de este artículo.

Tampoco se trata de un caso donde la burocracia estatal en su conjunto se resiste a una transformación producto de un nuevo contexto político. De hecho, en Chile por lo menos en los últimos diez años se han producido cambios en importantes reparticiones del Estado los que han incorporado reformas a la gestión, transformaciones institucionales de magnitud, incorporación de nuevas prácticas y mecanismos de evaluación por resultados, entre otros². En otras palabras, pareciera existir un contexto favorable a la transformación organizacional que en la Cancillería, no pareciera ocurrir:

Se debe aclarar que el cambio en el contexto no ha implicado una completa inercia del Ministerio de Relaciones Exteriores. En efecto, mientras cerca de diez intentos de reforma de la Cancillería han fracasado, desde el restablecimiento de la democracia se ha producido una adaptación a nuevas demandas a partir de dos mecanismos: la existencia de respuestas *ad hoc* a conflictos emergentes y el desarrollo de lo que se denomina una "burocracia profesional paralela" que se adapta a demandas de la política

exterior. La pregunta central no se refiere tanto a la ausencia de una reforma a dicho ministerio, sino que la particular dinámica de acomodación institucional sin modernización.

En este artículo se plantean tres factores como determinantes de este particular proceso: la estructura de incentivos y el *timing* político, la correlación de intereses al interior del Servicio Exterior; y las respuestas adaptativas del propio ministerio. 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.

En la primera parte se muestra en rasgos generales la internacionalización de Chile. Luego, se analiza por qué, pese a esta necesidad, los esfuerzos por modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores han fracasado hasta el momento. La existencia de las condiciones que se analizan en el artículo han llevado al desarrollo progresivo de soluciones organizacionales en lo que la literatura conoce como "burocracias paralelas"; esto es, la existencia de cuerpos político-técnicos altamente preparados y que se transforman en mecanismos que intentan responder a las demandas emergentes. La transformación y modernización administrativa se ve postergada producto de una compleja red de intereses hace difícil transformar el status quo organizacional.

El trabajo utiliza una metodología cualitativa que combina el seguimiento del proceso coyuntural a partir de 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 reforma³.

2. Cabe destacar, por ejemplo, la reforma al poder Judicial (reforma procesal penal), y reformas específicas llevadas a cabo en el Servicio de Impuestos Internos, Ministerio de Hacienda, Instituto Nacional de Previsión. Además se estableció un Servicio Civil que coordina la acción del Estado en el ámbito de recursos humanos y una Alta Dirección del Servicio Civil, instancia que decide cargos concursables en el ámbito público.

3. 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.

I. 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 relacionó 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 implicaba necesariamente la existencia de un sector privado nacional dispuesto a utilizar las oportunidades que le ofrecía un mercado más amplio. La segunda gran transformación 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– y de una estrategia de alianzas con "países afines". La tercera transformación es interna y obedece a un proceso de modernización del Estado a partir de mediados de los 1990s, y que implicaba transformar prácticas, establecer mecanismos de evaluación de resultados y asumir una agenda vinculada a temas como transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, entre otros.

La política de "regionalismo abierto" se convirtió en el pilar fundamental de la estrategia chilena de apertura al mundo. En gran parte debido a la naturaleza del régimen, el modelo aperturista de los ochenta se sustentaba en la unilateralidad. Esta fórmula tenía una limitación básica, no exigía reciprocidad y por lo tanto no contribuía a la apertura de otros mercados (Van Klaveren, 1998). Una vez restablecida la democracia, la diplomacia chilena impulsó una triple estrategia de inserción que combinaba estrategias unilaterales, multilaterales, y bilaterales de firma de acuerdos. Esto le permitió generar múltiples instrumentos

y participar en diversas instancias para asegurar el acceso a mercados mundiales y regionales.

Durante los primeros años de la década de los noventa se puso un fuerte acento en la dimensión económica de la política exterior con una dimensión latinoamericana no excluyente a la apertura global. El establecimiento de acuerdos comerciales para liberalizar el comercio se transformó en una prioridad de los gobiernos de la coalición de centro-izquierda que ha gobernado el país desde el establecimiento democrático⁴. El resultado fue la firma de acuerdos de complementación económica con Bolivia (1993), Venezuela (1993), Colombia (1993), Cuba (1998), Ecuador (1994), MERCOSUR (1996), Perú (1998). Por otra parte, a finales de los noventa se firmaron importantes Tratados de Libre comercio con Canadá (1996) y Centroamérica (1999). A esto se sumó la búsqueda por la diversificación de los mercados y productos en cuanto a intercambio comercial. El objetivo era poder una gran diversificación de los mercados exportador chileno, así como en materia de importaciones. La estrategia se mantuvo durante el gobierno de Ricardo Lagos al firmarse acuerdos significativos con Estados Unidos, la Unión Europea, EFTA, China e India. La intensidad de la actividad comercial de Chile queda graficada en que en el período 1990-2005 se firmaron 8 acuerdos de libre comercio, 11 acuerdos de complementación económica, 38 acuerdos de protección a las inversiones, 16 acuerdos de doble tributación, y 38 acuerdos aerocomerciales para la facilitación del tránsito de bienes, servicios y personas (Ver cuadro 1).

Pero la internacionalización de la economía chilena no se ha limitado solamente al intercambio comercial y la firma de acuerdos de libre comercio. Las cifras de inversión extranjera en Chile fue de US\$ 7.602 millones el 2004, siendo capitales españoles los que predominan en este ámbito

4. Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), y Michelle Bachelet (2006-2010).

C 01 Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Complementación Económica de Chile 1990-2006

Tratado Libre Comercio	Acuerdo Complementación Económica	Otros Acuerdos suscritos
Canadá 1996	Argentina 1991	Protección Inversiones: 38 países
México 1998	Bolivia 1993	
Centroamérica 1999	Colombia 1993	Doble tributación: 16 países
Corea del Sur 2003	Venezuela 1993	Aerocomercial: 38 países
EFTA (1) 2003	Ecuador 1994	
Estados Unidos 2003	MERCOSUR 1996	
China 2005	Cuba 1998 (parcial)	
Panamá 2006	Perú 1998	
Perú 2006	Unión Europea 2002	
	P4 (2) 2005	
	India 2006 (parcial)	

(1) EFTA: La asociación Europea de Libre Comercio, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

(2) P4: Nueva Zelanda, Singapur, Brunei Darussalam y Chile.

Fuente: Dirección general de relaciones económicas internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 2006.

(Cámara de Comercio de Santiago, 2005). A esto se suma la inversión chilena en el extranjero, esta última localizada principalmente en el Cono Sur. Desde 1990 hasta el 2004 se invirtieron casi 15 mil millones de dólares en Argentina, 4 mil en Perú, 5 mil en Brasil y 2 mil en Colombia, lo cual totaliza una cifra cercana a los 30 mil millones de dólares. En el 2004 Chile fue el tercer inversionista extranjero latinoamericano –después de Brasil y México–, denotando la importancia de los privados en los temas de relaciones regionales y especialmente vecinales, lo que tiende a diversificar los temas de la agenda de política exterior y de relaciones vecinales⁵.

Otro indicador relevante del incremento de la participación del sector externo en la economía

nacional es el aumento de la significación del intercambio comercial en el producto interno bruto nacional. Mientras en 1997, el intercambio comercial representaba el 18,1% del PIB, en el año 2005 dicha cifra se alzaba al 26,5%. El bienio 2004-2005 demuestra el porcentaje de crecimiento más grande en el período.

Otro fenómeno que ilustra la mayor apertura de Chile es el explosivo aumento de inmigrantes en Chile donde se produjo una variación muy significativa en el período 1982-1992 (24,5%) y 1992-2002 (75,5%). Desde el punto de vista de la demanda sobre las instituciones del Estado chileno, se observa un explosivo aumento de la demanda burocrática sobre el estado chileno, particularmente a partir de fines de la década de

5. Varios casos ilustran esta tendencia como el caso "Luchetti", y "Lan Chile" con Perú, y eléctricas con Argentina.

C 02 Chile y su presencia internacional (vía elección o designación)

Organización de Naciones Unidas (ONU)	- Misión permanente de Chile ante Naciones Unidas. Participación en Consejo de Seguridad de ONU 1990s - 2000s (Juan Gabriel Valdés y Heraldo Muñoz). - Haití. Jefe de misión, Juan Gabriel Valdés 2005-2006
Organización de Estados Americanos (OEA)	Secretario General, José Miguel Insulza 2006-2010
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Director General, Juan Somavía
Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)	Vicesecretario General, Carlos Fortín
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Miembro Comisión, José Zalaquett
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Jueza Corte Cecilia Medina.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Miembro del Directorio Ejecutivo, Alex Foxley
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	Secretaría General, Francisco Rojas Aravena
Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL)	Secretario General, Edmundo Vargas Carreño

Fuente: Elaboración de FLACSO-Chile en base a documentos oficiales.

los 1990s, en lo relativo a solicitudes aprobadas de permisos de residencia temporal, residencia permanente, y nacionalizaciones, incrementándose desde poco más de cinco mil solicitudes en 1985 hasta cerca de cuarenta mil en el año 2003.

Otra dimensión de la inserción internacional del país es su participación en foros multilaterales. Uno de los objetivos del primer gobierno de la Concertación fue potenciar la presencia chilena en foros e instancias internacionales, lo que ha sido profundizado en forma especial bajo los tres gobiernos siguientes (Insulza, 1998: 61). A partir de la década de los noventa Chile promovió su participación como miembro de la Comisión de Derechos Humanos de esta institución y ha presidido en una serie de oportunidades el Consejo Económico y Social

(ECOSOC). Bajo la última presidencia chilena de este organismo (2002-2004) se impulsaron una serie de iniciativas de promoción del desarrollo social, específicamente para dar seguimiento al consenso de Monterrey en el marco de los objetivos de desarrollo del milenio.

Por otra parte, Chile ha sido elegido en dos oportunidades como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esto a pesar que en ambas oportunidades se produjera un debate interno sobre los posibles costos políticos que podría conllevar esta decisión. Lo anterior ha significado una participación pro-activa en una serie de espacios de decisión internacional a partir del apoyo de candidaturas a puestos de relevancia regional y global como lo sintetiza el cuadro 2.

La preservación de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional ha sido un tema especialmente destacado por la Concertación debido a la reciente participación de Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2003) y en la misión en Haití (2004), pero que sin embargo se ha desarrollado como parte de una visión programática desde el retorno de la democracia. En materia de seguridad, la política exterior de Chile se ha adscrito al concepto de seguridad humana a través de su participación desde 1999 en la Red de Seguridad Humana. El objetivo de esta iniciativa –impulsada por trece países denominados de pensamiento afín⁶– es promover una agenda internacional centrada en aquellos aspectos que inciden principalmente en la seguridad de las personas. Esto se ha traducido en un impulso a temas de la agenda internacional de seguridad que no responden a la seguridad tradicional estatal, sino a una agenda vinculada a temas como derecho internacional humanitario, operaciones de paz en el marco de la ONU, desminado humanitario y tráfico de armas pequeñas, entre otros.

En este contexto las operaciones de paz ocupan un lugar central en la agenda de política exterior chilena en términos de contribuir a la promoción y mantenimiento de la paz mundial. La decisión de enviar contingente militar a las operaciones de paz pasa además por una opción política prioritaria por proteger a las personas –seguridad humana–, que en la mayoría de los conflictos modernos sufren graves violaciones a sus derechos humanos fundamentales. Chile activó su participación en tales operaciones enviando tropas a partir de 1991 a Irak-Kuwait, el Salvador, Camboya, Bosnia, Kosovo, Chipre y Haití (Fuenzalida, 1996; Tripodi, 2004).

El contexto de la transformación del Estado

Si las condiciones internacionales han transformado y generado altas demandas burocráticas, otro

factor favorable a una reforma es el discurso y prácticas instaladas en Chile sobre la modernización del aparato público. La reforma del Estado se instaló en el discurso político desde muy temprano en la transición política, aunque, en términos de 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 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.

En parte debido a impulsos programáticos y en parte debido a coyunturas políticas (por ej. escándalos de corrupción), el proceso de modernización del Estado ha estado marcado por conceptos claves como mejoramiento de la calidad y eficiencia del servicio público, evaluación e incentivos, concursabilidad y profesionalización, y gerenciamiento. El paquete de medidas promovido por el gobierno en el año 2003 fue quizás el más relevante impulso hacia la modernización del Estado contiene iniciativas de transparencia, gestión pública, gestión de recursos humanos, gestión financiera y descentralización.

Algunos hechos llaman la atención de este proceso: primero, cuando se le pregunta a los actores claves del sector privado y público de gobierno y oposición sobre la gestión de las relaciones exteriores, existe una muy positiva percepción de aquella gestión (Waissbluth, 2006). Paradójicamente y como lo

6. La red está compuesta por trece países: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza y Tailandia.

observaremos más adelante, cuando se analizan los cambios en materia de gestión dentro del ministerio de relaciones exteriores, todos los cambios que han operado en el Estado desde la transición hasta la fecha han afectado sólo tangencialmente a dicha repartición. Es decir, la positiva evaluación se refiere más a los resultados de política exterior que al proceso de modernización mismo, que de hecho no se ha verificado. Por tratarse de un ministerio con un cuerpo diplomático que actúa bajo un régimen de carrera especial, los procedimientos y mecanismos aplicados a otras instancias del Estado no han funcionado en este caso. Tampoco en las evaluaciones de la modernización del Estado aparecen como objeto de evaluación ni las fuerzas armadas, la policía o el cuerpo diplomático. Esta anomalía podría explicarse por la propia especificidad de las funciones desarrolladas en tales reparticiones lo que contribuiría a "aislarlos" del análisis y la práctica pública, la tradición corporativa predominante en tales reparticiones que los ha convertido en grupos apartados del resto de políticas públicas, o por el propio desconocimiento civil de estas materias que ha mantenido su análisis en compartimentos estancos y que no dialogan⁷.

2. LOS FACTORES INHIBIDORES DE UNA REFORMA

El incremento de la demanda internacional y las transformaciones del propio Estado intuitivamente podrían implicar un cambio en las lógicas de trabajo institucional para responder a dichos requerimientos de forma más efectiva. 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.

En esta sección se explican los factores que han inhibido avanzar en reformas como las mencionadas al ministerio de Relaciones Exteriores. Se sostiene que las respuestas institucionales no han ido por una "modernización integral" del servicio exterior en los aspectos indicados, sino que a través de la creación de instancias de decisión fuera del ámbito burocrático tradicional en lo que denominaremos la creación de una "burocracia técnica paralela". El aumento de demandas ha llevado a las autoridades a fortalecer instancias de apoyo técnico y político sin transformar las estructuras burocráticas existentes. Lo anterior se explica por tres circunstancias: (a) el *timing* político que reduce las posibilidades de implementar cambios, (b) la existencia de una división en la burocracia interna del servicio exterior que inhibe plantear un agenda de consenso, y (c) las eficientes respuestas vía la adaptación institucional y liderazgo político para responder a las demandas externas.

La estructura ministerial actual

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 desarrollo temprano de un estado burocrático y altamente normado generaron una tradición legalista y un estilo civil-

7. Por ejemplo, el análisis más reciente de Waissbluth (2006) sobre el tema modernización del Estado no considera a las fuerzas armadas, la policía y la Cancillería. Otros autores siguen el mismo patrón. Cuando se habla de "modernizar" el Estado no se piensa en tales sectores. Ver por ejemplo Egaña 2002 y Marcel 2002.

pragmático que caracteriza a sus funcionarios⁸. En relación a la primera característica, desde muy temprano en la conformación del ministerio predominó un interés por apegarse a un conjunto de normas que garantizaran, primero un marco territorial que terminó por definirse a comienzos del siglo XX con la firma de acuerdos con los países vecinos, y posteriormente una serie de iniciativas legales para resguardar tales definiciones. La noción de una política exterior que basa sus orientaciones en el cumplimiento de los tratados y en los principios generales del derecho internacional ha marcado la orientación de tal repartición (Muñoz, 1985; Sanchez y Pereira, 1979).

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 XX⁹. 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. Al describir las visiones predominantes en la Cancillería, la literatura describe un primer estilo, predominante hasta 1973 se define 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 status quo en materia internacional (Muñoz y Tulchin, 1984; Wilhelmy, 1979; y Colacrai y Lorenzini, 2005)¹⁰. 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 anti-comunista del mundo (Muñoz, 1984).

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-pragmática (Colacrai y Lorenzini, 2005). En términos sintéticos, 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, y hubo una transición desde posturas pragmáticas hacia visiones más ideológicas de las relaciones internacionales.

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 re-valorarse la democracia como sistema de gobierno en el hemisferio y en el país. Las tensiones ya no se producían 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, hasta el año 2006, los cerca de diez proyectos que intentaban reformar aspectos organizacionales, de incentivos y califica-

8. Una discusión sobre el punto en Colacrai y Lorenzini 2005.

9. 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.

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

C 03 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

ciones no se habían llegado a concretar. Las tensiones se traducían en cuál sería el papel del cuerpo diplomático en las definiciones de política exterior y el significado que adquiriría la "profesionalización" de la gestión internacional del ministerio.

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 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 al menos considerando 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.

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 proporcionalmente 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 gozan de cierta autonomía como la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), el Instituto Antártico y la Dirección de Fronteras.

El fenómeno más interesante se ha producido 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 la economía y del derecho.

C 04 Dotaciones desagregadas por año. Secretaría-administración Gral. y Serv. 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

C 05 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.

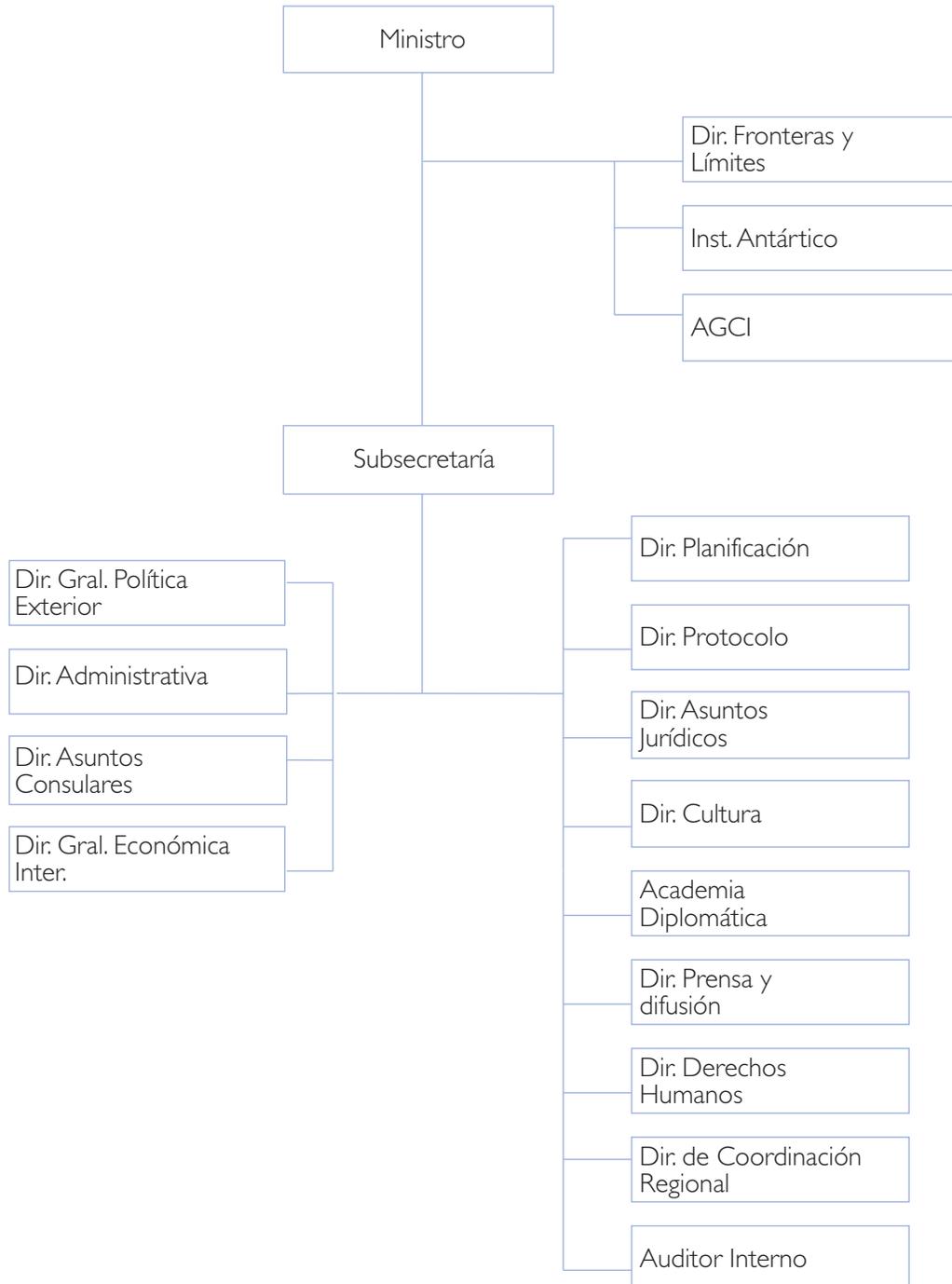
Lo que quizás más llama la atención del proceso de internacionalización de Chile en democracia es la carencia de modernizaciones relevantes del aparato burocrático que sustenta la política exterior. Como se indicó previamente, los principales cambios se han referido al conjunto del aparato público-incluyendo con ello al Poder Judicial, algunas reparticiones autónomas, y las diferentes reparticiones del aparato público que dependen del Ejecutivo. La vía de relacionar recursos con resultados ha sido una tradicional forma de generar cambios sustantivos en el país.

La diplomacia ha estado ausente de tales transformaciones. 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 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), la modernización del sistema consular chileno (1998), y en el año 1996 y 2005 se establecieron comisiones que discutieron la modernización del ministerio sin esto terminar en algún proyecto o reforma al ministerio. En ambos casos, se generaron documentos y se recogieron opiniones, pero no se concretó una transformación relevante.

Otra de las características del Ministerio de Relaciones Exteriores es su composición orgánica que considera una estructura jerárquica a partir del ministro, subsecretaría y departamentos específicos, y una serie de organizaciones que fueron relacionadas directamente con el ministro y que no forman parte de la propia estructura ministerial. Este desarrollo orgánico genera estatus diferentes entre los organismos dependientes, lo que implica que en un modelo como este la relación y liderazgo ejercido por las altas autoridades de turno respecto de los entes dependientes se transforma en un tema sustancial al éxito de la gestión en cada repartición. 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 Dirección de Relaciones Económicas Internacionales aunque aparece relacionada con el ministro vía la subsecretaría, y tal como observaremos más adelante, desarrolla una actividad con bastante autonomía del resto del ministerio y tiene una relación directa con el ministro. Finalmente, convendría recalcar la excesiva carga de responsabilidad del subsecretario, al estar a cargo del funcionamiento administrativo del ministerio.

01 Estructura Orgánica



Factores que inhiben la reforma

Identificamos tres condiciones determinantes que inhiben la reforma. Una explicación común de escuchar en los pasillos de la Cancillería es la ausencia de una "voluntad política" de las autoridades para emprender reformas. Sin embargo, este argumento es inadecuado por una razón empírica y otra teórica. Desde el punto de vista práctico, han existido intentos reiterados de las autoridades por iniciar debates y promover cambios por lo que si no existiese voluntad, sería contradictorio con la motivación de las autoridades de promover tales debates. Desde el punto de vista teórico, el argumento no nos dice nada respecto de por qué existiría esta supuesta falta de voluntad. Resulta más adecuado preguntarse sobre las causas y/o condiciones que inhiben la reforma.

En esta sección daremos cuenta de estos factores, indicando el mecanismo causal que se aplica en cada caso. El primero de ellos se relaciona con el momento o timing político que se expresa en la necesidad de obtener éxitos inmediatos en la política internacional. El segundo de ellos tiene que ver con la lógica interna en el Ministerio, donde no se observa un conjunto de actores unificado en pos de una reforma. Más que "resistencia" a un cambio, lo que se observa es una división interna que inhibe llegar a acuerdos sobre aspectos mínimos sobre los componentes de una reforma. Como la percepción del costo político de avanzar determinadas medidas es alta, entonces se opta rápidamente por abandonar la agenda de transformaciones. Finalmente, un tercer elemento importante es que, pese a todo, el modelo de adaptación institucional vía la existencia de "burocracias profesionales paralelas" funciona y produce resultados en el corto plazo, por lo que tampoco se llega a observar una crisis de

funcionamiento del sistema, lo que genera incentivos para mantener la estructura. A continuación elaboraremos estos tres argumentos con más detenimiento.

a. Estructura de incentivos y momento de la reforma

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 que los costos de iniciar el proceso serán menores que los beneficios, un horizonte de éxito de corto o mediano plazo, 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 reformar 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. Por lo tanto, una primera condicionante política es la necesidad de contar con los votos suficientes en el Congreso para aprobar una reforma significativa.

En efecto, el diagnóstico político generalizado entre partidos de oposición, gobierno y dentro de la propia corporación de diplomáticos de carrera, que se vio expresado en un proceso de audiencias públicas realizadas por el ministerio en el 2005, es que se requerían cambios en la estructura organizacional, en materia de recursos humanos para mejorar las condiciones de trabajo de los profesionales diplomáticos¹¹, de incentivos

11. 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.

profesionales, de coordinación inter-ministerial, y de coordinación entre el mundo privado y público. Por ejemplo, el ex ministro de relaciones exteriores del régimen militar, Hernán Felipe Errázuriz sostenía en 2005 que no sólo era 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 senador de derecha Sergio Romero, entonces presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de dicha corporación, sostenía que "una reforma de verdad debe buscar como 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". El senador Romero se refería a 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).

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 especialización¹².

Por una parte, el gobierno ha discutido públicamente una serie de propuestas de reforma. Desde el punto de vista de la oposición, uno de los puntos más significativos de su agenda ha sido reducir la ingerencia del gobierno en la designación de embajadores, ampliando la posibilidad que funcionarios de carrera ocupen cargos claves en el ministerio. En cada cambio de gobierno, la oposición ha demandado del gobierno una mayor "profesionalización" de la Cancillería vía la reducción de la designación de embajadores políticos. Esta demanda es compartida por la Asociación de Diplomáticos (ADICA), lo que sin duda ha dificultado el diálogo con el gobierno.

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

12. "La reforma de la Cancillería". Columna del diputado Marcelo Díaz. *El Mostrador*, 5 de mayo, 2006.

expectativas de éxito de una reforma. La primera consideración es financiera: si una reforma implica costos financieros—por al menos una primera etapa—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"¹³. 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 beneficios de tal reforma no serían observados por dicha opinión pública dado que no se traduciría 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 población¹⁴.

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, el tema centra para los actores opositores al gobierno es la designación de embajadores, cuestión que también ha sido planteada por la Asociación de Diplomáticos de Carrera (ADICA) y, como observaremos más abajo, por los propios diplomáticos: "no ha existido reforma porque las autoridades políticas no quieren ceder poder, porque las embajadas son premios de consuelo"¹⁵. Así, el complejo tema de la reforma queda reducido a un problema específico y que se relaciona con

el porcentaje de designaciones políticas y profesionales en el ministerio, lo que aumenta la percepción de costo político de corto plazo. El tema queda reducido a cuantas designaciones políticas se dan y no al tema de la profesionalización del servicio exterior o de la propia Cancillería. No se da un debate sustantivo sobre, por ejemplo, las capacidades o características que debiese tener un embajador o respecto de las calificaciones mismas de los funcionarios de carrera, sino que sobre la atribución general de dicha designación (carrera vs. política).

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 1990s, 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 6 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 a 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

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

14. 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).

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

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 o momento de inicio de la reforma. Si las autoridades políticas quieren mostrar 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 al resto de ser una repartición de alta relevancia política, alta y constante exposición ante la opinión pública, baja prioridad para la sociedad, y 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 reforma¹⁶, 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 el año 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 políticamente 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, las autoridades -que por lo demás estarán transitoriamente 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 tenderá a cambiar para orientarse a resultados visibles.

b. División interna sobre el sentido de la reforma.

Si el contexto político-incluyendo allí la estructura de incentivos y el *timing* político-no propician una adaptación institucional, un elemento adicional es la ausencia de consenso interno sobre la dirección que debiese tomar una transformación. Los actores políticos y

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

C 06 *Timing Electoral en Chile*

1993	1996	1997	1999	2000	2001	2004	2005	2008	2009
Presidente			Presidente				Presidente		Presidente
Congreso		Congreso			Congreso		Congreso		Congreso
	Mun.			Mun.		Mun.		Mun.	

Fuente: www.elecciones.cl. Mun.= Municipal.

funcionarios de carrera concuerdan en la importancia de realizar cambios, pero divergen sustantivamente en la orientación de tal reforma.

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 actor corporativo (el "cuerpo diplomático") que actúa coordinadamente a favor de la defensa de los intereses de sus asociados. En esta sección se advierte la existencia de 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 debiese 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– y 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 el gobierno (1996, 1998 y 2005) definieron objetivos

ambiciosos de reforma y que consideraban al menos tres: 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 irrealizables¹⁷. 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 "profesio-

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

nalización". Al respecto, existen dos visiones "polares" (o ideales) del sentido que podría orientar una reforma. 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.

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 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 ingerencia política en las designaciones. La antigüedad y el mérito (en ese orden) serían los factores determinantes en quién ocupa posiciones en la escala jerárquica. Idealmente, la función diplomática debe ser ejercida por diplomáticos.

Las diferencias se hacen patente 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 demócrata cristino, Pablo Piñera. Su experiencia en puestos de función pública reflejan 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 función¹⁸.

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

18. 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.

C 07 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: Elaborado por el autor a partir de Stein et al. 2006 y Mintzberg, Quinn y Voyer, 1997.

C 08 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.
 Grupo 1= embajadores con poco más de 30 años de experiencia.
 Grupo 2= Ministros consejeros, primeros y segundos secretarios con un promedio de 20 años de experiencia.
 Grupo 3= terceros secretarios de segunda, con 2 años de experiencia.

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 evidente al analizar la visión de los diplomáticos de carrera sobre el tema a partir de un análisis cualitativo de

percepciones de los funcionarios de carrera en grupos de discusión aplicados en el mes de enero de 2007¹⁹. 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:

¹⁹. Dicha evaluación se realiza a partir de tres grupos de discusión con funcionarios de carrera realizados en el mes de enero de 2007. Aspectos metodológicos en anexo al final de este trabajo.

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 embajadores los que más de acuerdo se mostraron con dicha afirmación (4,1).

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 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)²⁰.

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. En otras palabras, existiría consenso entre los funcionarios respecto de mantener un sistema de relativamente cerrado (o corporativo). Asimismo, existe consenso en que es necesario establecer mecanismos de calificación que estimulen el mérito por sobre otros factores. No obstante, también se destaca que la experiencia debiese ser un factor de evaluación.

En la discusión específica sobre este tema, 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 sostiene que 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"). En el discurso interno, más que la concursabilidad de cargos, es más relevante el establecer criterios transparentes para acceder a posiciones dentro del sistema.

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

20. 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 disponibles 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>.

C 09

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 asociándolos 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.
 Grupo 1= embajadores con poco más de 30 años de experiencia.
 Grupo 2= Ministros consejeros, primeros y segundos secretarios con un promedio de 20 años de experiencia.
 Grupo 3= terceros secretarios de segunda, con 2 años de experiencia.

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 antes 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

C 10 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.
 Grupo 1= embajadores con poco más de 30 años de experiencia.
 Grupo 2= Ministros consejeros, primeros y segundos secretarios con un promedio de 20 años de experiencia.
 Grupo 3= terceros secretarios de segunda, con 2 años de experiencia.

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 propia 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 recién egresada de la Academia Diplomática se muestra menos favorable a la opción del "generalismo".

Sin embargo, las cifras muestran que evidentemente no existe una definición clara entre ellos pues tanto la opción del generalismo como de la especialización muestran grados relativamente similares de preferencia. Comprobando lo que

algunos participantes sostuvieron en las discusiones, no parece existir claridad respecto del modelo de profesionalización a seguir.

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 deben 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 ingerencia 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 abajo²¹.

Los resultados de la encuesta de Adimark son consistentes con los resultados del grupo de discusión al advertirse también en dicha encuesta una tensión entre el ideal de profesionalismo cerrado y profesionalismo abierto o meritocrático. Cuando se le consulta a los entrevistados de dicha encuesta sobre aspectos que influyen favorablemente en la evaluación de funcionarios, los tres aspectos con mayores menciones son la experiencia (26,8%), la iniciativa (24%), y el cumplimiento de objetivos laborales (19,3%).

Cuando se pregunta que 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 carrera²².

En síntesis, la existencia de dos modelos de "profesionalización" ha inhibido el avanzar en un proyecto consensuado. La apertura hacia la concursabilidad, competencia y a la meritocracia es 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 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

21. 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).

22. 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.

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. El sentido de la modernización se orienta hacia la búsqueda de mayores espacios de autonomía, menores niveles de interferencia política, e incremento de beneficios. 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 objetivar y hacer más transparente los criterios de calificación funcionaria y de vincular 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:

c. Eficientes respuestas de adaptación institucional

Una estructura de incentivos desfavorables a la reforma y las divisiones internas no explican totalmente la ausencia de reforma. Un tercer elemento fundamental es la paradójica eficiencia de la Cancillería pese a no observar reformas a su institucionalidad. Lo anterior se expresa de dos formas: mecanismos decisivos *ad hoc* a nivel político capaces de anticipar y/o resolver conflictos emergentes, y el desarrollo de una burocracia profesional paralela que se articula para responder a las principales demandas de la Cancillería. La ausencia de una percepción de "crisis" respecto de la Cancillería se debe principalmente a este tipo de respuestas que consideran altos niveles de liderazgo político combinado con el desarrollo de una adaptación institucional vía burocracias paralelas.

Liderazgo político ante conflictos emergentes: La Crisis del Gas²³

La política exterior es un asunto esencialmente político, por lo que es esperable que encontremos una estructura decisoria que combina actores políticos (la presidencia, los actores principales del Ministerio de Relaciones Exteriores, y algunos actores políticos claves). En el caso de Chile, esto se acentúa al tener un sistema presidencial que tiende a concentrar poder en el Ejecutivo. Si se desarrolla un circuito de decisiones de alto nivel fluido, los conflictos emergentes tenderán a resolverse. En esta sección argumentamos que precisamente en el caso Chileno se ha desarrollado esta tendencia, con particular énfasis en asuntos de relevancia para el país como son las relaciones bilaterales.

De acuerdo a Juan Pablo Lira, funcionario diplomático y ex-embajador de Chile en Perú (2001-2005) uno de las claves para el éxito de su gestión al enfrentar una serie de tensiones con el vecino país fue la fluidez de la vinculación con las autoridades del país (ministro y sus asesores, y el Presidente). Durante su gestión, tuvo que enfrentar diversos temas conflictivos como el caso Lucchetti, el diferendo marítimo, temas de frontera, y el conflicto de Aero-Continente. Uno de los problemas que observó a su llegada a Lima fue que la casi totalidad de los funcionarios de carrera les correspondía destinación por lo que se tenía que generar un aprendizaje acelerado de los temas bilaterales por parte de los nuevos funcionarios. En su percepción, la clave del éxito para resolver los conflictos no era tanto un proceso de planificación o evaluación rutinaria en el contexto de la Dirección de América del sur –que no se daba– sino que el contacto fluido y permanente con las autoridades de Santiago (a nivel de Director General de Política Exterior, Subsecretario y ministro) y la relación directa

23. Esta sección se escribió en conjunto con Natalia Escobar, a quien agradezco su colaboración.

con el Presidente: "yo venía frecuentemente a Chile llamado por el Presidente para conversar los temas de la agenda bilateral lo que permitía manejar las situaciones conflictivas"²⁴. Un circuito de actores claves participaban de las decisiones incluyendo a las ya mencionadas autoridades de la Cancillería, el ministro de Defensa, el ministro y subsecretario de Minería, y algunos políticos concedores del país y con contactos políticos como también empresarios con intereses particulares en dicho país.

El caso de la crisis del gas con Argentina ilustra esta misma lógica de alto liderazgo presidencial y vinculación directa del embajador con un circuito cercano al Ejecutivo. A fines de noviembre de 1995, los presidentes de Chile y Argentina Eduardo Frei y Carlos Menem, respectivamente, firman el protocolo de integración gasífera, que fijó las normas para la regulación de la interconexión y el suministro de gas natural²⁵. Según la infraestructura de hidrocarburos mostrada por la Comisión Nacional de Energía (CNE)²⁶, el mapa gasífero está compuesto por tres gasoductos principales que provienen directamente de Argentina, más cuatro que se reparten en territorio chileno, Norandino ubicado en el norte del país, Gas Andes en el centro a la altura de Santiago y Gasoducto del Pacífico en el sur que cruza Concepción. En promedio, 37% de la generación eléctrica nacional se basa en la disponibilidad del gas natural, donde el 100% del gas utilizado en el Sistema Interconectado central (SIC) y en el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING) proviene de Argentina.

La crisis del gas comenzó a manifestarse hacia fines de 2003, se originó en el desabastecimiento del hidrocarburo tras la debacle económica sufrida

por Argentina el año 2001, que hizo al gobierno de entonces decretar el congelamiento de tarifas de los servicios básicos, para evitar el impacto social que produciría la conversión de dólar a pesos en los valores de estos bienes. Esta medida llevó a la nula inversión de las empresas productoras, manteniendo la oferta de gas natural, frente a una creciente demanda en Argentina y especialmente en Chile producto de la reactivación económica. Asimismo, las innovaciones a la ley Eléctrica chilena realizadas en 1999 tampoco beneficiaron la situación energética de nuestro país, puesto que estableció que aquellos suministros que no se le entreguen al consumidor final (casas) deberá ser compensado con multas y compensaciones por parte de las empresas eléctricas, no importando el origen de la falla, desincentivando la inversión en los clientes regulados.

La primera advertencia la entregó Vivianne Blanlot ex secretaria ejecutiva de la CNE, quien a su salida de la comisión, por serias diferencias con el titular de economía Jorge Rodríguez, señaló la inseguridad energética del país debido a la falta de diversificación de fuentes de energía²⁷. No obstante, días más tarde el ministro Rodríguez tranquilizó a la población en referencia a que Chile no enfrentaría un racionamiento eléctrico en los próximos años, aún así las alarmas de diversos sectores, tanto del gobierno como de actores institucionales generan dudas sobre la escasez futura de gas natural. En marzo de 2004 las condiciones se hacen insostenibles y el gobierno argentino anuncio que se priorizaría el consumo interno y se exportarían sólo los excedentes²⁸.

Las reuniones en nuestro país no se hicieron esperar. El Presidente Ricardo Lagos, el Secretario Ejecutivo Luis Sánchez Castellón y el Ministro

24. Entrevista a Juan Pablo Lira, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, enero de 2007.

25. "Especiales: Todo sobre la crisis del gas". El Mercurio, abril de 2005.

http://www.economiaynegocios.cl/especiales/crisisdelgas_2005/01_la_crisis_origen_00.htm

26. Comisión Nacional de Energía; Mapa de recursos: sector hidrocarburos. http://www.cne.cl/mapa/f_hidrocarburos.html

27. "Blanlot vislumbra que sistema eléctrico puede enfrentar racionamientos"; La Nación, 9 de julio de 2003.

http://www.lanacion.cl/p4_lanacion/antialone.html?page=http://www.lanacion.cl/p4_lanacion/site/artic/20030709/pags/20030709125102.html

28. "Si no hay luz, no hay gas para Chile", Página/12, 26 de marzo de 2004. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-33276-2004-03-26.html>

de Energía Jorge Rodríguez Grossi y el embajador de Chile en Argentina, Luis Maira se transformaron en actores claves en el manejo de la crisis. Rodríguez Grossi y Castellón viajarían a Buenos Aires a un encuentro binacional de energía, donde se pretendía presentar la posición chilena, sin embargo ante la crisis, la reunión fue suspendida por el difícil ambiente negociador²⁹.

La llegada de un grupo de parlamentarios chilenos a Buenos Aires en abril de 2004, puso en evidencia las consecuencias del desabastecimiento de gas en Argentina, hasta entonces, el problema pasaba como otro efecto de la escasa inversión provocada por la crisis que azotó al país, pero aún no se vislumbran las complicaciones para el sector energético y menos para las relaciones bilaterales con Chile. En esta reunión el entonces presidente de la Cámara de Diputados de Chile Pablo Lorenzini advirtió a la prensa trasandina de las repercusiones para el comercio bilateral y la intención de recurrir a la OMC en busca de una solución³⁰. Asimismo, el Presidente chileno Ricardo Lagos señaló que no existía en Argentina claridad con respecto al abastecimiento de gas, aún cuando se enteró personalmente a través de una llamada del mandatario trasandino Néstor Kirchner, del aumento en los recortes de gas, coincidiendo el anuncio con la visita de la entonces Canciller Soledad Alvear a Buenos Aires para discutir el tema con su par Rafael Bielsa y formalizar la creación de una comisión técnica binacional³¹.

En Chile, en tanto, mientras se enfrentaban críticas a la política energética del gobierno, los voceros Rodríguez Grossi y Sánchez Castellón insistieron que el impacto de los cortes de gas

no afectaría al país y garantizaban el suministro de gas residencial y eléctrico, a la vez que el gobierno argentino se comprometía a informar debidamente cualquier medida de racionamiento a las exportaciones. No obstante, el racionamiento se hace efectivo en un 30%, causando, en palabras de Rodríguez Grossi, la decepción frente al comercio con Argentina³².

La protesta chilena se manifestó a través de una carta entregada por el Secretario Ejecutivo de la CNE a su par argentino Daniel Cámeron, por la decisión unilateral e inconsulta de limitar el abastecimiento de gas natural hacia Chile "que contradice acuerdos bilaterales y daña profundamente el proceso de integración entre ambos países"³³. La acción diplomática, en tanto, se hacía mediante un contacto formal entre la ministra de Relaciones Exteriores Soledad Alvear y el canciller argentino Rafael Bielsa, a través de conversaciones telefónicas donde el ministro argentino señaló su comprensión e interés en continuar trabajando con Chile para superar la crisis del gas.

Desde el comienzo de la crisis la coordinación no estuvo en manos de la Cancillería sino que de un grupo *ad hoc* donde participaban Rodríguez Grossi, Sánchez Castellón, el embajador de Chile en Argentina, el Presidente Lagos, además de algunos actores claves como el senador Jaime Gazmuri, Ricardo Núñez, Camilo Escalona y, más tarde, Osvaldo Rosales, entre otros. En efecto, uno de los aspectos más destacados por los entrevistados para este estudio fueron los contactos políticos informales entre actores políticos chilenos y argentinos que contribuyeron a minimizar los efectos del

29. "Ministro Rodríguez Grossa viaja a Buenos Aires a tratar crisis del gas"; 25 de marzo de 2004.

http://www.lasegunda.com/ediciononline/especiales/temas_candentes/gas/index.asp

30. "Gas: llegan legisladores chilenos"; 19 de abril de 2004. http://buscador.lanacion.com.ar/Nota.asp?nota_id=593873&high=gas&aplicacion_id=4

31. Lagos: "La Argentina no tiene claridad en el tema del gas"; 27 de Abril de 2004.

http://buscador.lanacion.com.ar/Nota.asp?nota_id=596190&high=crisis%20gas

32. "Gobierno precisa impacto por crisis del gas y sale a apagar críticas". 29 de marzo de 2004.

http://www.lasegunda.com/edicionimpresa/edicionesanteriores/detalle/detalle.asp?idnoticia=0229032004301S0190056&from=d&fecha_elegida=29/03/2004

33. "Crisis del gas: Chile sube el tono y protesta enérgicamente contra Argentina". La Segunda, 02 de Abril de 2004.

http://www.lasegunda.com/edicionimpresa/edicionesanteriores/detalle/detalle.asp?idnoticia=0202042004301S0290112&from=d&fecha_elegida=02/04/2004

impasse y propiciar espacios de diálogo más formal. En opinión de un funcionario de la Cancillería en Buenos Aires, "nuestro ministerio cumpliría un rol de acompañamiento y coadyudante, pero no de coordinación"³⁴.

Con el objetivo de institucionalizar las relaciones en este sensible tema se creó el Grupo de Trabajo Bilateral *Ad hoc* Chile y Argentina, que reunió a los encargados del tema energético en ambas naciones Luis Sánchez Castellón por Chile y Daniel Cámeron por la nación vecina, además de los asesores de ambos, los encargados de las relaciones económicas internacionales de uno y otro país (Osvaldo Rosales, en el caso de Chile) y los diplomáticos responsables de seguir las temáticas de América Latina de las dos naciones. Las delegaciones intercambiaron información actualizada, respecto de la situación por la cual atraviesa el mercado de gas natural entre ambos países, explorando y adoptando diversos mecanismos y medidas que persiguen la normalización de los suministros³⁵.

La molestia del Presidente chileno Ricardo Lagos se hizo evidente ante la incertidumbre en el comportamiento argentino, ya que pese a las instancias creadas para informar oportunamente de los recortes de gas, las restricciones no eran comunicadas, generando inseguridad energética en Chile. La crisis alcanzó su punto más álgido cuando a fines de abril de 2004 el Gobierno de Kirchner desconoció el acuerdo bilateral con Chile, el jefe de gabinete trasandino Alberto Fernández desechó el protocolo gasífero afirmando que era contradictorio con la ley argentina. La Canciller chilena Soledad Alvear, se

reunió con parlamentarios a discutir el tema mientras el director jurídico del ministerio de Relaciones Exteriores, Claudio Troncoso, reaccionó señalando que "el protocolo es un tratado plenamente vigente y que debe respetarse de acuerdo a la Convención de Viena que señala que un país no puede invocar su derecho interno como justificación para no cumplir un tratado internacional"³⁶. El rol de la Cancillería-al menos a nivel político-se centró en ser punto de enlace en el caso de la embajada de Chile en Argentina y desarrollar una estrategia comunicacional y política coordinada con la Presidencia para responder a las autoridades trasandinas.

A fines de mayo del 2004 en el marco de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Guadalajara, México se reunieron la Canciller chilena Soledad Alvear y su contraparte argentina el ministro Rafael Bielsa, con el anuncio de que a partir de junio Argentina estaría en condiciones de aumentar los envíos a Chile³⁷. Dos semanas después el ministro de Economía Jorge Rodríguez Grossi, viajó a Buenos Aires para participar de la comisión técnica bilateral y presentar la propuesta de eliminación de los "cortes "inútiles". La reunión tuvo resultados positivos ya que es eliminada la disposición 27 que limitaba el consumo chileno a los niveles del 2003, por lo que se restringirían los envíos al país sólo si era posible utilizar ese recurso en la nación vecina³⁸.

A comienzos de julio del 2004, el Presidente de Chile Ricardo Lagos y su contraparte argentina Néstor Kirchner, reunidos en la cumbre de MERCOSUR, dieron por cerrada la crisis política

34. Entrevista a funcionario de ministerio de Relaciones Exteriores, agosto, 2006.

35. Comunicado de prensa conjunto. Grupo de Trabajo Bilateral Ad Hoc Chile y Argentina. Comisión Nacional de Energía, 7 de mayo 2004.<http://www.cne.cl>

36. "Gobierno de Kirchner desconoce protocolo gasífero con Chile: "Está en contradicción con la ley argentina"; 28 de Abril de 2004. http://www.lasegunda.com/edicionimpresa/edicionesanteriores/detalle/detalle.asp?idnoticia=0228042004301S0150038&from=d&fecha_elegida=28/04/2004

37. "Alvear: Desde el 1 de junio habrá "mejores noticias" en suministro de gas argentino"; La Segunda, 28 de Mayo de 2004. http://www.lasegunda.com/edicionimpresa/edicionesanteriores/detalle/detalle.asp?idnoticia=0228052004301S0310076&from=d&fecha_elegida=28/05/2004

38. "Próximo viernes Argentina propondrá nuevo esquema de restricciones de gas a Chile"; La Segunda, 4 de junio de 2004. <http://www.lasegunda.com/edicionimpresa/include/detalle/index.asp?idnoticia=0204062004301S0330091&from=d>

por el gas que mantuvo congeladas las relaciones entre ambos mandatarios, reiterando su interés por no "gasificar" las relaciones bilaterales³⁹. Aunque se superó parcialmente el impasse, los recortes continuarían en los meses siguientes.

Lo interesante de la descripción de este caso es la existencia de conductos informales de alto nivel que han servido para viabilizar la superación de conflictos. Dado que los temas de política exterior en un mundo complejo e interdependiente incluyen diversos sectores económicos, sociales y políticos, es previsible que ante la emergencia de conflictos, se articulen espacios de decisión informal, de alto nivel y destinados a aprovechar las oportunidades coyunturales. En el caso de la crisis del gas, la vinculación de algunos líderes del partido socialista chileno con actores cercanos al presidente Kirchner generó un circuito de decisión informal eficiente para resolver el conflicto. Por tratarse de problemas políticos complejos y que apelan a dimensiones técnicas, de movilización de la opinión pública y de intereses domésticos muchas veces contradictorios (por ejemplo, entre gobierno y oposición), el liderazgo específico de algunos actores juega aquí un papel crucial.

Lo que Graham Allison describió magistralmente en 1971 para comprender la crisis de los Misiles (1971), también se aplica a otros contextos políticos. Esto es, la naturaleza de la política exterior implica necesariamente muchas variables que los actores políticos e institucionales domésticos no controlan. Por ello, su tratamiento la convierte en una actividad dinámica, sujeta a vaivenes y, por lo tanto, los modelos de decisión racional, jerárquico, y definido y canalizado a través del ministerio de Relaciones Exteriores no se aplican. Dependerá del tema, del particular liderazgo del o la ministra, y de la vinculación entre

los actores con el Presidente la forma en que se articule un mecanismo decisional. En el caso chileno, parece existir un patrón con una fuerte presencia y monitoreo directo del o la presidenta en momentos de crisis, con pocas intermediaciones institucionales, sustentado en la presencia de canales informales de comunicación entre actores claves en distintos niveles del aparato estatal y sector privado. Como observamos al comienzo de esta sección, este esquema podría aplicarse también al modelo de relación con Perú o la decisión de Chile de rechazar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la intervención en Irak (Muñoz, 2005). En síntesis, este tipo de liderazgo permite visualizar a los temas de política exterior como una acción permanente del Estado, sin mostrar eventuales problemas de coordinación, información y relacionamiento que pudiesen darse en determinadas coyunturas⁴⁰.

La eficiente respuesta de algunas reparticiones claves: el caso de DIRECON

Una segunda dimensión de esta explicación es la eficiente respuesta organizacional de instituciones relacionadas con el Ministerio y que no están vinculadas directamente al Servicio Exterior: Es el caso de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) que se analiza a continuación.

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

39. "Una agenda que guarda el postre para hoy"; Página/12, 08 de julio de 2004. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-37761-2004-07-08.html>

40. Esto no implica que no se visibilicen problemas de coordinación. En el pasado se han dado a conocer casos de descoordinación pero, de nuevo, en respuesta a ellos se genera un rápido escalamiento político que tiende a resolver el conflicto. Se puede citar al respecto el caso ocurrido en Febrero de 2007 sobre el problema marítimo con Perú, entre otros casos.

abierto en las relaciones económicas internacionales de Chile.

En cuanto a la composición de la DIRECON, se estructura a partir de una Dirección General del servicio nombrado 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.

Esta Dirección tiene por funciones, entre otras: colaborar, dentro del contexto de la política económica que fije el Supremo Gobierno, al desarrollo de las exportaciones del país; orientar la asistencia económica y financiera proveniente del exterior; intervenir en todo lo atinente a los grupos de trabajo, negociaciones bilaterales y multilaterales y demás comisiones internacionales mixtas en que participe Chile; estudiar en todos sus aspectos la participación de Chile en el comercio internacional y proponer las medidas pertinentes, las que deberán contar con la conformidad escrita del Ministro de Hacienda; organizar misiones públicas y privadas al exterior. Asimismo promover la visita de misiones comerciales extranjeras, auxiliares en la programación de sus actividades y atenderlas durante su permanencia en el país; y promover y negociar tratados y demás acuerdos internacionales de carácter económico, los que deberán tener la conformidad escrita del Ministro de Hacienda.

Tal como se indicó anteriormente, la DIRECON ha cobrado una gran relevancia política y técnica al ser la Dirección que ha conducido las negociaciones internacionales. Ello se ha concretado a partir del fortalecimiento de sus equipos técnicos, y del fortalecimiento de una diplomacia paralela que no necesariamente pasa por la diplomacia

tradicional. 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 interministerial que se reunía periódicamente para ver el avance de las negociaciones y un equipo técnico donde participaba Hacienda, Economía, Agricultura, y la Secretaría General de la Presidencia⁴¹.

La DIRECON tiene la particularidad de establecer vínculos de coordinación de alto nivel, por la particularidad de las acciones y políticas en el ámbito de la política exterior; pero carecer de vínculos estrechos de mediano y bajo nivel con la Cancillería. Por ejemplo, para el director de Estudios de DIRECON, se carece precisamente de información del nivel político para mejorar los estudios o una mejor coordinación con otras reparticiones del Estado para mejorar la calidad de la información que se 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 vinculaciones se dan con el ministerio de Hacienda y Economía⁴². 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"⁴³.

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

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

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

Este modelo ha generado tensiones internas dentro de la burocracia de la propia Cancillería 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 responsabilidad diplomática y los que abordan cuestiones económicas⁴⁴.

La gestión de la DIRECON corresponde a un modelo de burocracia paralela, donde se incorporan bajo formas contractuales flexibles a un gran número de profesionales que no forman parte de las plantas permanentes de la administración pública y donde se privilegian los conocimientos especializados y características técnico-políticas en materia de negociación y relacionamiento con los sectores productivos del país. Dicha repartición ha desempeñado un rol clave en el diseño e implementación de políticas en temas de comercio internacional desde el retorno de la democracia y particularmente desde el año 2000 en adelante como queda demostrado en las cifras de personal mostradas precedentemente.

CONCLUSIONES

En esta investigación hemos dado cuenta de las respuestas institucionales a la internacionalización de Chile. Se sostiene que dada la existencia de condiciones políticas e intereses burocráticos predefinidos, se hace muy difícil avanzar en una reforma sustantiva a un sector clave para el país: el ministerio de relaciones exteriores. La existencia

de una estructura burocrática tradicional y que históricamente ha contado con altos niveles de autonomía hacen difícil pensar en un cambio. Las transformaciones, entonces, se dan a partir del establecimiento de una "burocracia paralela" que complementa y soluciona las demandas fuera de un esquema burocrático tradicional. La adaptación a un marco de interdependencia compleja se da a partir no de transformaciones estructurales significativas, sino más bien mediante la institucionalización de mecanismos informales que ayudan a definir el curso de acción política al más alto nivel, con espacios flexibles de interrelación entre niveles medios y altos del aparato del Estado. Asimismo, tiende a generarse una burocracia paralela, altamente profesional, que responde a las demandas urgentes de la autoridad política.

Este caso presenta interesantes aristas sobre las cuales es necesario reflexionar. Primero, llama la atención que después de 16 años de gobierno democrático no se haya desarrollado una política de reclutamiento de profesionales en el sector diplomático que responda a las necesidades emergentes. Convendría estudiar con mayor detenimiento los factores que estarían determinando aquel comportamiento. Eventualmente podrían aventurarse hipótesis que dicen relación con la carencia de recursos; la lógica burocrática de la Cancillería que demanda respuestas rápidas de corto plazo y existen fuertes desincentivos para producir transformaciones de más largo plazo; y finalmente las dificultades de la propia normativa que dificulta realizar cambios institucionales sin el acuerdo político de la oposición. Tal como un ex funcionario lo expresó vívidamente "al principio del gobierno (de Ricardo Lagos) quisimos realizar cambios administrativos, pero el costo y energía a invertir era tal, que decidimos concentrarnos en los resultados políticos más inmediatos, es decir, firmar acuerdos"⁴⁵.

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

45. Entrevista con funcionario de Ministerio de Relaciones Exteriores. Junio 2006.

En segundo término, llama la atención que existen altos niveles de consenso político transversal sobre la necesidad de encarar reformas en el corto plazo. El debate sobre temas de innovación, meritocracia e incentivos al trabajo profesional podría constituirse en una gran oportunidad para realizar reformas altamente consensuadas y de bajo costo político. En este trabajo se sostiene que existen tres razones centrales que han inhibido una reforma: el contexto de intereses políticos y el *timing* asociado a la coyuntura política; el alcance y sentido que adquiere la reforma de la Cancillería cada vez que se ha planteado, y la existencia de mecanismos alternativos para avanzar políticas institucionales en dicho sector.

En tercer lugar, 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. Es muy probable que el debate en Chile sobre la gerencia pública impacte positivamente al ministerio de relaciones exteriores al generar mecanismos institucionales para la selección de determinados puestos claves en dicho sector del Estado. Sin embargo, lo que ha sido un factor importante de cambio en la mayor parte de la administración pública en Chile, se ha constituido en un obstáculo en la Cancillería en la medida en que no se avanza en un esquema renovado de incentivos a la carrera. La estructura de incentivos inhibe más que favorece el promover una agenda de reformas.

Finalmente, se requieren más estudios comparados sobre transformaciones burocráticas significativas en ambientes corporativos. Por ejemplo, sería de interés comparar la reforma al sector judicial o de las fuerzas armadas con lo que sucede en la Cancillería. ¿Bajo qué condiciones fue posible una reforma al sector Justicia y cuáles de estas condiciones se cumplen o no se cumplen en el caso de la Cancillería? Análisis comparados permitirían mejorar nuestro entendimiento sobre procesos de reforma del Estado en Chile y América Latina. ■

BIBLIOGRAFÍA

ADICA (2005). *Hacia una Cancillería para el siglo XXI. Ideas generales de ADICA sobre modernización integral del Ministerio de Relaciones Exteriores*. En: <http://www.adica.cl>

ADICA (2006). Estudio de mercado. Situación del Servicio Exterior. Santiago, octubre de 2006.

Allison, Graham (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.

Alvear, Soledad (1999). Diplomáticos para el siglo XXI, *Diplomacia* N° 81, octubre-diciembre.

Banco Central (2003). Análisis del balance externo de Chile. *Economic Policy Papers*. Santiago: Banco Central de Chile.

Banco Interamericano del 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*, N° 1, agosto-diciembre.

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: <http://www.adica.cl>

Jocelyn Holt, Tomás (2005). *Presentación de la Democracia Cristiana ante el Grupo de Trabajo Cancillería Siglo XXI*. Santiago, Academia Diplomática. En: <http://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. <http://www.lyd.com/programas/economico/presupuesto2004/relaciones.html>

Lagos, Ricardo (2001). Chile en un mundo en Cambio. *Foreign Affairs en Español*, Vol. I, N° 1.

Lahera, Eugenio (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago: CEPAL. Serie Políticas Sociales.

Marcel, Mario (2002). Las opciones para la reforma del Estado en Chile, En Valdés Salvador Prieto (ed.), *Reforma del Estado. Dirección pública y compras públicas*, Vol. II. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Martínez, Jorge (2003). Breve examen de la inmigración en Chile según datos generales del Censo de 2002. *Documento de Trabajo #3*, Santiago: Organización Internacional de las Migraciones.

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.

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 Política Exteriores Latinoamericanas. Las políticas exteriores latinoamericanas frente a las crisis*. Buenos Aires: GEL-PROSPEL-CERC.

Muñoz, Heraldo (2005). *Una guerra solitaria*. Santiago: Editorial Random House Mondadori.

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: <http://www.adica.cl>

Sánchez, Walter y Pereira, T. (1977). *150 años de política exterior chilena*. Santiago: Editorial Universitaria.

Stein, Stein; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo y Payne, Mark (coordinadores) (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo.

Van Klaveren, Alberto (1997). Continuidad y cambio en la política exterior chilena. En: Torcuato Di Tella. *Argentina y Chile ¿Desarrollos paralelos?* Buenos Aires: NuevoHacer-Isen.

Van Klaveren, Alberto (1998). Inserción Internacional de Chile. En: Toloza, Cristián y Lahera, E. *Chile en los noventa*. Santiago: Presidencia de la República, Dirección de Estudios.

Waissbluth, Mario (2006). La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: Diagnóstico y Propuestas de Futuro (<http://www.mariowaissbluth.com>).

Wilhelmy, Manfred (1979). Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea. *Estudios Internacionales*. N° 48, octubre-diciembre.

Zurbriggen, Cristina (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26, N° 1, 67-83.

Anexo Metodológico

Grupos de discusión. Estudio sobre percepciones de los funcionarios de carrera en relación a la Cancillería

Informe de Investigación

■ Por Claudio Fuentes⁴⁶

Desde el restablecimiento de la democracia, la modernización de la Cancillería ha sido un tema recurrente entre las autoridades de gobierno y específicamente dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entendemos por modernización el proceso de adaptación de normas, prácticas, e instituciones a los requerimientos de un contexto internacional cambiante y una demanda creciente producto de un país altamente internacionalizado. En forma intuitiva, debiésemos esperar que un cambio en el contexto político y económico como ha sido la política de inserción internacional del país genere presiones para transformar prácticas y mecanismos de funcionamiento interno. Las transformaciones en una sociedad además de la internacionalización económica, política, social y cultural del país debiesen implicar a cambios en los procesos de toma de decisión, en la forma en que se organiza el estado, etc.

La teoría institucional nos advierte, sin embargo, que la adaptación o reforma institucional no siempre ocurre. Las organizaciones tienden a resistir el cambio, generando mecanismos de defensa corporativa que los hace resistentes a transformar prácticas. La pregunta relevante a plantear es, entonces, cuáles son las condiciones que posibilitan una adaptación institucional y

cuáles son los factores que inhiben un eventual cambio.

El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores es interesante 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 de dicha instancia. Lo interesante es que precisamente en uno de los pilares de dicha internacionalización (la Cancillería) no se han producido cambios institucionales al menos formales. En segundo término, en Chile el tema de la modernización del Estado ha sido una cuestión crucial en la última década por lo que se plantea la interrogante de hasta qué punto el discurso "modernizador" del Estado se ha incorporado en el debate interno. De ser así, debiésemos esperar un debate interno basado en los principios de meritocracia, concursabilidad y transparencia. 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.

En los últimos 16 años se han desarrollado una serie de intentos de modernización formal sin obtener mayores resultados. En otros artículos

46. Este trabajo forma parte del proyecto FONDECYT 1050228 (2005). El autor agradece el trabajo de asistencia en esta investigación de Natalia Escobar en la recopilación de información, realización de entrevistas con actores claves, sugerencias bibliográficas y apoyo en grupos de discusión. Asimismo, se agradece al Ministerio de Relaciones Exteriores por el apoyo logístico y disponibilidad para realizar el trabajo de campo.

(Fuentes 2006 y Fuentes 2006a) se entregan algunos argumentos sobre los factores que estarían inhibiendo una "modernización" institucional relevante en dicha repartición. Entre los argumentos que se desarrollan en dichos artículos se plantean dos argumentos, uno relativo a los incentivos políticos para preservar el status quo y otro institucional-burocrático que refuerza el inmovilismo. Desde el punto de vista de los incentivos políticos, se indica que además de existir variables de contexto se indica que a las autoridades se les imponen fuertes incentivos para priorizar agendas que muestran resultados de corto plazo, más que los relacionados con una reforma estructural que tiene poco impacto político inmediato. Asimismo, las determinantes financieras asociadas a un cambio de esta naturaleza reducen las posibilidades de implementar cambios.

Desde el punto de vista burocrático-organizacional, la existencia de una acomodación institucional de hecho a partir de un modelo de "burocracia paralela" como ha sido el modelo de la DIRECON también inhibe el establecer un proceso de reforma. En esta misma línea argumental, se observan también resistencias corporativas respecto del sentido de la modernización: mientras que para la autoridad política una reforma debiese apuntar a mejorar la eficiencia y los resultados de la gestión, los actores afectados con la reforma la preocupación central es la defensa de beneficios corporativos. En otras palabras, no se han producido las condiciones políticas y/o institucionales para transformar la citada "modernización" como un juego de suma positiva para el conjunto de actores involucrados.

En este artículo se analiza exclusivamente una dimensión de esta problemática: la percepción de los funcionarios de la carrera diplomática sobre su funcionamiento y prioridades de una reforma. Uno de los argumentos más desarrollados en la literatura organizacional es que, una variable crucial que inhibiría un cambio

significativo en prácticas organizacionales se refiere a las resistencias organizacionales al cambio. El temor de perder "privilegios" genera incentivos entre los actores que terminan prefiriendo el "status quo" de corto plazo, incluso a costa de un resultado negativo en el largo plazo.

Nos propusimos entonces conocer la percepción de los funcionarios diplomáticos a fin de identificar las preocupaciones centrales de ellos. Si la hipótesis es verdadera, debiésemos encontrar diplomáticos resistentes a iniciar cambios que afectasen sus intereses. Como cualquier proceso de reforma implica "ganancias" y "pérdidas", el temor a perder privilegios generaría una resistencia corporativa a un proceso de cambio. Si las diferencias entre el planteamiento de la autoridad política y de los diplomáticos es amplia, las posibilidades de reforma se verían dificultadas si los diplomáticos actúan homogéneamente defendiendo sus intereses, y los diplomáticos tienen capacidad de incidir en la agenda política bloqueando reformas o la propia acción del ministerio.

En este artículo analizamos específicamente la percepción de los diplomáticos respecto de la modernización de la Cancillería y las prioridades que dicha transformación debiese tener. Se trabajó con una metodología de "grupo de discusión" como una técnica de análisis cualitativo que permite entre otras cosas identificar las preocupaciones de los participantes y sus conceptualizaciones; genera la posibilidad de producir argumentaciones, dar ejemplos, y desarrollar puntos de vista; ofrece la posibilidad de observar procesos colectivos de construcción de sentido, y permite identificar las conversaciones que son propias del entorno en que los participantes se desempeñan.

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

C II Perfil Participantes Grupo Discusión

	Grupo 1 Embajadores	Grupo 2 Consejeros, 1er y 2do secretarios	Grupo 3 Tercer Sec. de segunda
Años de servicio Promedio	31 años	20 años	2,2 años*
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.

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 Ministerio⁴⁷.

En las tres reuniones, el coordinador del proyecto organizó y estuvo a cargo de moderar cada grupo de discusión. Al inicio de cada sesión se explicaba el objetivo de la reunión y se invitaba a opinar a los participantes sobre un tema específico (evaluación del servicio exterior; modernización de la Cancillería y prioridades de una potencial reforma). La intervención del moderador sólo se dio para ceder la palabra y motivar el cambio de tema después que se veía agotado uno de los temas. Se realizó una transcripción de los comentarios a partir de las notas tomadas por el moderador y la asistente de investigación que participó las sesiones.

Una vez que se cerraba la discusión, se solicitó completar una encuesta anónima a todos los participantes. Ella se estructuró en torno a 26 frases extractadas de diversas entrevistas individuales sostenidas por el coordinador del proyecto con funcionarios de la Cancillería. En la encuesta debían manifestar su grado de acuerdo siendo 5 muy de acuerdo y 1 muy en desacuerdo. La encuesta tiene por objetivo sistematizar las opiniones del grupo en temas relativos a auto-evaluación, percepción sobre la modernización de la Cancillería, y otros temas de interés que serán considerados en este trabajo.

Antecedentes sobre percepción funcionarios de carrera

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 envió a 271 funcionarios-que representan poco más de la mitad de los funcionarios de carrera

⁴⁷. 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 este trabajo, el que se desarrolló en las dependencias de la Cancillería entre 17 y 18.30 hrs. 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.

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 disponibles 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)⁴⁸.

Adicionalmente, como el principal objetivo de la encuesta en el caso de ADICA fue estudiar el grado de satisfacción de los funcionarios diplomáticos respecto del servicio, beneficios, y políticas, es poco lo que puede inferirse sobre la percepción que existe sobre la modernización de la Cancillería. La mayoría de las preguntas se centran en percepción de beneficios, más que en una evaluación de su propio funcionamiento o expectativas sobre cambios en el sector. Asimismo, por tratarse de una encuesta con preguntas cerradas, no nos permite entender algunas de las complejidades del debate interno sobre el actual estado de la carrera funcionaria. Por ello, la encuesta de ADICA permite sólo contar con un marco de referencia, aunque en algunos temas que se abordan en este informe se demuestra consistencia entre las respuestas a dicha encuesta y la percepción a partir de los grupos de discusión.

Los resultados del grupo de discusión ayudan, en este sentido, a comprender con mayor precisión los matices existentes entre los diplomáticos en relación a su profesión y perspectivas de mejoramiento del servicio exterior. Si bien, el análisis de los grupos de discusión no puede considerarse como representativos del conjunto de los diplomáticos,

sí entrega importantes elementos de análisis sobre los temas centrales en la discusión interna, las contradicciones del discurso y las expectativas de los funcionarios.

Contexto de aplicación de los Grupos de Discusión

Vale la pena advertir del contexto de aplicación del grupo de discusión. Durante el año 2006 se había venido discutiendo en el Ministerio de Relaciones Exteriores la posibilidad de avanzar en la modernización de la Cancillería. En el mes de marzo-abril de 2006 se generó una discusión sobre la designación de personeros políticos como embajadores. El 2 de junio se constituyó un Grupo de Estudio sobre la Modernización de la Cancillería dentro del ministerio para abordar la agenda de modernización.

En el mes de noviembre las autoridades del ministerio informaron a la ADICA respecto del estudio de un proyecto de modernización y que involucraba temas relativos a concursabilidad, escalafón de complemento, rangos de subsecretarios, feriados legales, y períodos de destinación en Chile y el exterior, entre otras materias. El 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2006, el diario *La Tercera* publicó dos notas sobre una encuesta que había realizado la ADICA y en la que se desatacaron los aspectos críticos de la evaluación de los funcionarios respecto de las autoridades políticas⁴⁹. En declaración de la misma Asociación, se lamentó la "filtración" de dicha encuesta.

El 5 de febrero, el nuevo presidente de ADICA, Gabriel Jara, en entrevista de prensa a *El Mercurio* sostiene que la modernización de la Cancillería es una tarea urgente y que la "carrera está estancada". El día 8 de febrero-el mismo día de

⁴⁸. En los resultados se entregan datos sobre el porcentaje de personas que respondió la encuesta de acuerdo a los grados, edad, estado civil y estudios superiores pero no se entrega información sobre las mismas variables del universo total, por lo que no es posible inferir con los datos entregados la representatividad del estudio.

⁴⁹. El titular de la crónica del primer día fue: "Encuesta revela fuerte malestar de funcionarios de carrera con Cancillería". La crónica del segundo día enfatiza que "Encuesta repone debate sobre embajadores políticos", centrandó el tema en el tema de los nombramientos de embajadores, aunque la encuesta no se refirió al tema.

la aplicación del tercer grupo de discusión-apareció en una editorial de ese mismo diario, destacando la necesidad de una modernización, retomando con ello los planteamientos de ADICA.

En síntesis, la aplicación de los grupos de Discusión se dio en el marco de un debate interno sobre dicha modernización, donde algunos temas aparecían como sensibles: relación con la autoridad política, calificaciones, destinaciones, remuneraciones, ascensos, y el *timing* de las reformas, entre otros temas. Lo anterior implica, de parte de los funcionarios de carrera, un cierto grado de incertidumbre y ansiedad respecto de las perspectivas de reforma⁵⁰.

AUTOPERCEPCIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR

Los diplomáticos tienen una imagen bastante positiva de la labor que realiza la Cancillería. Al solicitarles una evaluación del servicio exterior, los participantes en los tres grupos tendieron a reconocer inmediatamente que "la Cancillería hace un buen trabajo", que "el trabajo siempre se hace", que "la gente es bastante profesional" o que "se funciona como cuerpo". La mayoría de los participantes están muy acuerdo con la afirmación que la "Cancillería tiene reconocimiento internacional" (4,2 en escala de 1 a 5, donde 5 es muy de acuerdo). Esta noción es mucho más clara entre los embajadores, que entre las generaciones más jóvenes. En este mismo sentido, los embajadores reconocen entre los funcionarios aspectos positivos como la motivación, vocación, ganas de servir, y compromiso con las políticas de Estado. Ellos sostienen entre las razones que explicarían esta situación es la existencia de una escuela de formación, la experiencia en el servicio, y el liderazgo de algunos actores dentro del propio ministerio.

Otro indicador interesante de esta positiva percepción es la vinculación con sus superiores inmediatos. Si bien como veremos más adelante existe una percepción crítica de los beneficios e identidad, cuando se solicita evaluar la relación directa con sus superiores, la mayoría considera que los aportes que cada uno hace a sus superiores son tomados en cuenta (promedio 4,0 en una escala de 1 a 5). Pareciera existir una disociación entre el aporte individual que cada uno realiza en el Servicio Exterior que tiende a ser evaluada positivamente y la vinculación corporativa entre funcionarios y autoridades, que tiende a ser evaluada negativamente. Esto podría deberse a mecanismos de socialización, temas de pertenencia y sobrevivencia en el grupo que analizaremos en la parte final.

La buena percepción del trabajo de la Cancillería es inmediatamente matizada. Por una parte se distingue entre el "prestigio" que existiría en relación al profesionalismo y seriedad de la Cancillería y el funcionamiento burocrático-administrativo de ella. Puesto en palabras de un funcionario "una cosa es el prestigio-que lo tenemos-y otra es cómo las cosas se hacen aquí adentro-que es un problema". De ahí que cuando se les plantea la afirmación que "la política exterior en general funciona bien", la mayoría de los participantes muestra un grado de acuerdo algo menor (3,3 en escala de 1 a 5).

La ausencia de cambios significativos en el último tiempo en cuanto a su carrera, incentivos, y beneficios institucionales los lleva a tener una mirada dividida respecto del estado actual del servicio exterior. Como antecedente a este tema, resulta interesante constatar que en la encuesta de ADICA de 2006, mientras el 52,7% de los encuestados sostuvo que el servicio exterior chileno estaba mucho peor o peor que antes, el 47,3% indicó que estaba igual, mejor

50. En efecto, antes de realizar los grupos de discusión, varios funcionarios de carrera plantearon inquietudes sobre el objetivo de este trabajo y si se relacionaba con el proceso de modernización de la Cancillería.

C 12 Grupo de Discusión. Grado de acuerdo/desacuerdo con las siguientes frases

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Prom
"La Cancillería tiene reconocimiento internacional"	4,7	3,8	4,0	4,2
"La política exterior en general funciona bien"	3,7	3,0	3,0	3,3
"El servicio exterior está mejor que antes"	3,1	1,8	2,7	2,6
"La labor de los diplomáticos es poco reconocida por la sociedad chilena"	4,3	4,8	4,3	4,5
"Los aportes que personalmente hago a mis superiores son tomados en cuenta"	4,1	4,3	3,4	4,0

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

o mucho mejor. En otros términos, la evaluación comparada con la historia parece ser un punto de disenso interno.

En los grupos de discusión se repite aquella falta de consenso. Al sugerirles la frase "el servicio exterior está mejor que antes" la mayoría se mostró ni de acuerdo ni en desacuerdo con la afirmación (2,6 en escala de 1 a 5); sin embargo, se trata de una pregunta que genera división interna, siendo la generación intermedia de consejeros y primeros secretarios los más críticos, mientras los embajadores se muestran más optimistas respecto del progreso en el servicio.

Cabe advertir que en la generación intermedia y la que recién comienza su carrera se advierte un discurso que claramente contrasta con el de los embajadores respecto de la "identidad". Mientras en la generación de embajadores se destaca el compromiso y vocación de los funcionarios, en las generaciones más jóvenes se advierten repetidas referencias a una "crisis de identidad", "alta desmotivación", la "pérdida de roles", "falta de confianza en los funcionarios" o la ausencia de una "doctrina" que oriente el desarrollo de la carrera.

En el discurso de estos funcionarios más jóvenes, la "crisis de identidad" encontraría explicaciones

externas a su propio actuar o funcionamiento y que se relacionaría con (1) un cambio en la forma en que en la actualidad se hace diplomacia en el mundo y que incluye actores e instituciones que no necesariamente pasan por la Cancillería, (2) la incompreensión que existiría entre "autoridades" y la "sociedad" respecto de la carrera diplomática y las capacidades de los funcionarios de carrera, (3) la ausencia de apoyo administrativo y financiero para mejorar la gestión, y (4) la percepción de la autoridad y de la sociedad que los diplomáticos no hacen nada. Varios de los participantes reconocen que el mundo ha cambiado y que las relaciones internacionales han cambiado, pero que dichos cambios no se han traducido en reformas en el Ministerio.

MERITOCRACIA VS. CORPORATIVISMO

Uno tema crucial destacado por la mayoría de los funcionarios en los grupos de discusión considera la forma en que debiese proceder una "modernización". Si tal como lo indicábamos en la introducción, entendemos por "modernización" el establecimiento de prácticas y normas adecuadas al nuevo contexto que se está viviendo, ello implicaría cuestionarse sobre temas tan relevantes como el sistema de calificaciones, los ascensos, las destinaciones, y la estructura institucional, entre otras cosas. Son

estos los temas que precisamente han formado parte del debate interno del Ministerio y son estos los principales aspectos mencionados en los tres grupos de discusión.

Al respecto, se advierte una constante contradicción entre un modelo que denominaremos "profesional-corporativo" y otro que denominaremos "profesional-meritocrático".

En el primer modelo, los actores se auto-reconocen ejerciendo una labor que requiere determinadas condiciones especiales. En este sentido, la profesión del diplomático es tan particular que requiere de atributos especiales, conocimientos y habilidades que no es posible encontrar en cualquier otra profesión. En el segundo modelo, lo que sería relevante de destacar son los méritos de las personas por lo que, antes que la experiencia, lo importante de premiar son las capacidades de los individuos de cumplir con ciertas metas y obtener resultados.

En el primer caso, la aspiración apuntaría hacia una estructura "cerrada" de servicio exterior, donde sólo algunas personas que pasaran por

un proceso de entrenamiento (es decir, los mismos diplomáticos), pudiesen llegar a ocupar cargos de responsabilidad y representación de los intereses del país. En el segundo modelo, es la capacidad del individuo lo relevante, por lo que la condición de funcionario de carrera o la experiencia no sería tan determinante.

En relación a este punto, la mayoría de los participantes se muestra inclinado por un modelo profesional-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 en los tres segmentos consultados (1,8 en una escala de 1 a 5). Asimismo, la afirmación "el servicio exterior es un área tan especializada que requiere que allí se desempeñen sólo diplomáticos" suscita acuerdo (3,7 en escala de 1 a 5), siendo los embajadores los que más de acuerdo se mostraron con dicha afirmación (4,1).

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

C 13	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.

(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 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-corporativista", 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 la encuesta de ADICA 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).

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 otras palabras, existiría consenso entre los funcionarios respecto de mantener un sistema de relativamente cerrado (o corporativo). Asimismo, existe consenso en que es necesario establecer mecanismos de calificación que estimulen el mérito por sobre otros factores. No obstante, también se destaca que la experiencia debiese ser un factor de evaluación.

C 14	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 asociándolos 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.

En la discusión específica sobre este tema, 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 sostiene que 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"). En el discurso interno, más que la concursabilidad de cargos, es más relevante el establecer criterios transparentes para acceder a posiciones dentro del sistema.

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 corporativizado 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.

POLÍTICA Y DIPLOMACIA

Un aspecto anticipado en la sección anterior se refiere a la vinculación entre las autoridades políticas y el servicio exterior. La mayor parte de los participantes se auto-identificaban como un cuerpo que sirve los intereses del Estado más que de un gobierno específico. En este sentido, la diplomacia se percibe como una actividad "profesional" que requeriría desvincularse de la acción política partidista de los gobiernos. En otros términos, los diplomáticos debiesen defender políticas de "Estado" y no de "gobierno".

En la percepción de la relación con las autoridades políticas, existe la noción predominante que dichas autoridades no reconocen la labor de los diplomáticos, que en los ascensos influyen los apoyos políticos o que las influencias son un mecanismo de ascenso en la carrera diplomática. La percepción de influencia política es más relevante entre las generaciones más nuevas que entre los más antiguos.

C 15 Grupo de Discusión. Grado de acuerdo/desacuerdo con las siguientes frases

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Prom
"La labor de los diplomáticos es poco reconocida por las autoridades políticas"	3,9	4,8	4,3	4,3
"Hay una excesiva politización en la Cancillería"	3,4	3,8	4,0	3,8
"En el ascenso influyen los apoyos políticos"	3,4	4,2	4,6	4,1
"En la Cancillería, el que está apitutado le va bien"	3,4	4,2	4,7	4,1
"En la Cancillería, el que trabajo duro le va bien"	3,7	2,2	2,1	2,7

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

Tal como se indicó anteriormente, existe en primer lugar una clara distinción entre un "nosotros" (los diplomáticos) y un "ellos" (los políticos, las autoridades políticas). En los grupos de discusión-particularmente en la discusión de la generación intermedia-se expresó con particular fuerza este tema. Varios participantes indicaron que como "el poder tiende a expandirse", el poder político ve en la Cancillería una forma de repartir premios de consuelo o "cuotas de poder" y no se preocupa de su modernización. Los incentivos estarían puestos –de acuerdo a esta visión– en mantener el status quo en la medida en que le acomoda a las autoridades políticas. Para los participantes, la carencia de una reforma, por ejemplo se debería a que "no es prioritaria para el gobierno", existiría "resistencia de las autoridades de gobierno", "no está en el interés de las autoridades iniciar reformas para no perder cuotas de poder".

La cercanía con el poder político es visto por algunos como un problema: "la cercanía del poder político atrofia el quehacer del servicio exterior", reiterando esta noción ideal de un servicio exterior ajeno a la contingencia política, profesional, y dedicado a objetivos de largo plazo-en nuestros términos, un modelo profesional-corporativizado. Un participante

planteó, sin embargo, una visión alternativa que no necesariamente suscitó consenso en el grupo al sostener que la política exterior era esencialmente política y que ello implicaba una necesaria relación entre lo político y la acción diplomática. Otro planteó que el espacio de la Cancillería era muy político y que debiese ser una combinación o mezcla entre lo político y lo técnico. Sin embargo, estas dos visiones tienden a ser minoritarias.

Otro participante sostuvo –también con poco consenso grupal– que uno de los problemas de la reforma a la Cancillería era la ausencia de un consenso interno (dentro del servicio exterior) respecto del modelo al que se quería aspirar y que existirían versiones diferentes entre los funcionarios de carrera respecto de qué priorizar y que no se ha sabido hacer llegar un planteamiento a las autoridades.

Resulta de interés señalar que el análisis del "nosotros" vs. el "ellos" es evidentemente desigual dado que mientras a las autoridades políticas se las observa bajo un prisma de ambiciones de poder de corto plazo (otorgar embajadas, expandir poder, etc.), la auto-percepción del "nosotros" está orientada por objetivos desinteresados generalmente de largo plazo. Se

refuerza así una visión de un mundo externo y otro interno que no dialoga y que funcionan con lógicas diferentes (de poder el primero vs. intereses nacionales el segundo).

Sólo un participante planteó que en el ministerio también existía el amiguismo y el clientelismo. Muy pocos plantearon una autocrítica al funcionamiento del servicio exterior aunque pareciera ser un tema de debate interno. Por ejemplo, un alto promedio de acuerdo (4,1 en una escala de 1 a 5), frente a la afirmación "en la Cancillería el que está "apitutado" le va bien". Esto es reforzado por la marcada percepción que las vinculaciones y relaciones dentro de la Cancillería parecen ser un factor de éxito superior a la calidad de la persona. Uno de los participantes indicó que luego de ser destinada fuera del ministerio y volver hace poco le ha sido difícil su convivencia porque no participa de las redes. En la percepción de la generación intermedia y joven se muestra un alto nivel de desacuerdo con la afirmación "en la Cancillería, el que trabajo duro le va bien", reforzando la

noción que son los contactos y relaciones –no necesariamente políticas– las determinantes en el ascenso profesional.

PROBLEMAS INTERNOS

Existe una serie de temas internos al funcionamiento de la Cancillería que es interesante de explorar. Por ejemplo, existe un consenso amplio entre los funcionarios entrevistados que uno de los principales problemas es el "tiraje de la chimenea", esto es, la incapacidad de las personas de ascender en la carrera en tiempos razonables. Otro tema de interés es que el tema de los sueldos-salvo entre los recién ingresados-no parece ser una prioridad crucial en el desenvolvimiento de la carrera. Al existir otros incentivos asociados (permanencia en el extranjero), el tema salarial es de menor relevancia comparada que otros temas (calificaciones, destinaciones). Finalmente, existiría un meridiano consenso entre los participantes respecto de la necesidad de establecer mecanismos para regular el cumplimiento de objetivos y metas.

C 15	Grupo de Discusión. Grado de acuerdo/desacuerdo con las siguientes frases			
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Prom
"Un problema de la Cancillería es el tiraje de la chimenea"	4,3	5,0	4,7	4,7
"Si subieran los sueldos, se resolverían gran parte de los problemas"	2,9	3,0	3,9	3,3
"Existen pocos mecanismos para controlar el cumplimiento de objetivos de los funcionarios de carrera"	3,4	4,2	3,4	3,7

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

C 16 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.

Otro de los temas de interés es la visualización respecto del modelo de Cancillería que se necesitaría en el país. En primer término, la afirmación que suscitó mayor consenso 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 dentro de la propia 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, las generaciones intermedia y recién egresada de la Academia Diplomática se muestra menos favorable a la opción del "generalismo".

Sin embargo, las cifras muestran que evidentemente no existe una definición clara entre ellos pues tanto la opción del generalismo como de la especialización muestran grados relativamente similares de preferencia.

Comprobando lo que algunos participantes sostuvieron en las discusiones, no parece existir claridad respecto del modelo de profesionalización a seguir:

PRIORIDADES GENERACIONALES

Quizás el único tema que suscita más consenso en las prioridades que debiese tener una reforma se refiere al *sistema de calificaciones*. En los tres grupos consultados este tema aparece como un tema crucial. Se menciona que sería muy relevante establecer criterios conocidos y objetivos de evaluación, mecanismos más transparentes, es generación de estímulos al mérito. No existe consenso, eso sí, sobre los mecanismos específicos que debiesen orientar los procedimientos de calificaciones. Para algunos es importante establecer evaluaciones externas, y dar exámenes para objetivar las capacidades.

Para otros sería importante que dicho proceso estuviese centralizado en una Dirección donde los propios funcionarios de carrera cumplieren una función primordial. Mientras para algunos resulta "complicado" que sean los jefes superiores los que establecen la evaluación, para otros resultaría inadecuado que personas que no conocen el trabajo de uno tuviera algo que decir sobre una evaluación.

C 16 Grupo de Discusión. Grado de acuerdo/desacuerdo con las siguientes frases

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Primera Prioridad	Definir criterios objetivos evaluación	Definir criterios objetivos evaluación	Sueldos
Segunda Prioridad	Presupuesto y sueldos	Distinguir decisiones políticas y administrativas	Política de recursos humanos (género)
Tercera Prioridad	Imagen pública y reforma interna	Definir normas claras destinaciones	Definir criterios objetivos evaluación

Las prioridades de los tres grupos tienden a diferenciarse. Esto es un resultado esperado por cuanto cada estamento está en diferentes momentos de su carrera. Así, el grupo de embajadores plantea principalmente preocupaciones relativas a la evaluación funcionaria, el establecimiento de un presupuesto adecuado para hacer frente a demandas operacionales del Ministerio (y no referidas a sueldo específicamente), y el trabajo comunicacional que el ministerio debiese hacer respecto de la sociedad y otros actores del aparato estatal para generar condiciones para una reforma. Algunos plantearon como una cuestión prioritaria también una reforma interna de modo de generar un estatus similar entre el servicio exterior y la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

Para el segmento intermedio, un tema crucial es el establecimiento de criterios y normas más objetivas de calificación, así como la separación entre las funciones políticas de las administrativas para generar, de acuerdo a esta visión, una gestión interna más profesionalizada. Asimismo, aparece como prioritario el definir criterios más claros respecto de las destinaciones.

La generación más nueva tiene una marcada agenda relativa a una preocupación salarial por cuanto existiría la percepción que un profesional en la Cancillería está "condenado" a ganar poco más de cuatrocientos mil pesos mensuales por cuatro a cinco años, siendo que es un profesional que en el mercado estaría ganando más. Lo anterior también se relaciona con las condiciones de trabajo y que se refiere a viáticos y temas relacionados.

Asimismo, se plantea como segunda prioridad la necesidad de generar una política de recursos humanos. Por primera vez surge en la discusión a este nivel de generar políticas sobre género para igualar las condiciones de participación de las mujeres dentro del ministerio⁵¹. Al respecto, se menciona que, por ejemplo, se requeriría generar una política de equidad para los "esposos" de diplomáticas dado que a ellos se les perjudica en relación a las "esposas" de diplomáticos. Lo anterior perjudicaría el ingreso familiar de las mujeres que optan por la carrera diplomática. Asimismo, se indican cuestiones relativas a beneficios de seguridad social.

El tema de los ascensos y calificaciones también es una fuente de preocupación, aunque en

⁵¹. Cabe advertir que en las últimas dos generaciones que han ingresado a la Academia Diplomática el número de mujeres ha superado al número de hombres lo que ha colocado en las generaciones recientemente ingresadas el tema con mucho más centralidad que en tiempos anteriores.

menor grado por cuanto estas generaciones aún no han enfrentado procesos de calificación.

Un tema que también aparece con fuerza en este nivel es la necesidad de reformar la Academia Diplomática. Quizás por la mayor cercanía temporal con dicha institución, se advierte la necesidad de establecer una agenda de reforma que implique el reconocimiento de los estudios realizados en la Academia, el establecimiento de una "antigüedad" de acuerdo al mérito para los estudiantes.

Otro de los temas abordados por los funcionarios más jóvenes es la disparidad entre los compromisos del gobierno de Chile y los recursos humanos. Se cita como ejemplo el caso de un departamento donde una sola persona tiene a su cargo un país de consideración global, lo que dificulta el trabajo y seguimiento del tema.

Asimismo, se indica como un problema el estar en un grado jerárquico de "tercer secretario de segunda". De acuerdo a su evaluación, los egresados de la Academia Diplomática son todos profesionales con una carrera anterior, por lo que en promedio tienen edades de 28 a 35 años. Ello genera un problema por cuanto al establecer relaciones con pares en las embajadas y gobiernos se produce un desnivel entre la responsabilidad asignada (estar a cargo de un escritorio o colaborar con algún departamento) y el grado en la escala jerárquica (tercer secretario de segunda): "muchas veces las personas en las embajadas no nos quieren hablar porque sólo se relacionan con primeros secretarios".

CONCLUSIONES

El objetivo principal de este estudio ha sido conocer los discursos predominantes y prioridades asignadas por los funcionarios de carrera respecto de la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores. Resulta de interés constatar una serie de tendencias que refuerzan la hipótesis planteada al comienzo de este estudio: la existencia de patrones que se

acercan a un modelo de "profesionalismo-corporativista" propio de una organización como la que es objeto de estudio.

En primer lugar se constata una tendencia esperable a auto-identificarse como un cuerpo con determinados códigos, objetivos, y misión. La percepción que se desarrolla colectivamente refuerza una misión centrada en el cumplimiento de objetivos de Estado, la existencia de una especialización que requiere "saberes especiales", y el reconocimiento de una tradición que incide en la imagen corporativa. Se desarrolla de este modo un fuerte discurso público relativo al "cuerpo diplomático" (profesional, especializado, ordenado de acuerdo a prioridades de Estado), que se distingue de una sociedad y del mundo político. Este último se percibe con intereses de poder, distante y ajeno a las preocupaciones de los diplomáticos.

La percepción de sentirse en un mundo distinto al resto, los lleva a preocuparse por la imagen que la sociedad tiene de ellos ("necesitamos que la sociedad conozca lo que hacemos", "la sociedad piensa que no hacemos nada", "las autoridades no conocen lo que hacemos"). De nuevo, lo anterior confirma lo que la literatura sobre instituciones establece en torno a este tipo de organizaciones, por lo que no debiese constituirse en un hallazgo sorprendente.

Por otra parte, existe una importante disociación entre el discurso colectivo del "cuerpo diplomático" y su relación con directa que se establece con las autoridades superiores, lo que no deja de ser interesante y que merecería mayor atención futura. Ello podría explicarse a partir de la actual estructura del servicio exterior que genera fuerte incentivos para asumir una posición similar al sentido que le otorga la mayoría. Como las decisiones de ascenso, calificación y destinaciones dependen de lógicas de relacionamiento interno y de las redes que se establecen, es muy difícil que a nivel colectivo se expresen diferencias significativas respecto del grupo. Al no existir criterios claros y

transparentes para regular la carrera funcionaria, y depender significativamente de las vinculaciones dominantes en el grupo, se produce y reproduce un discurso colectivo bastante homogéneo.

Sin embargo, a nivel individual –en la relación cotidiana– se produce una relación más compleja y en la que se valoran los esfuerzos que cada cual realiza en sus respectivos campos de acción. Resulta de interés constatar que más de algún participante en los grupos-sobretodo a nivel superior-indicó que en la Cancillería existía bastante debate interno y consulta sobre las decisiones de política que se tomaban. Así, las experiencias individuales positivas no logran traducirse en un discurso colectivo armónico y consensuado internamente por el conjunto de actores.

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-corporativizado", que busca "aislarse de interferencias políticas", que busca auto-generar sistemas de calificación, y que idealmente haría aportes técnicos con sentido de Estado. El sentido de la modernización se orienta, en este sentido, hacia la búsqueda de mayores espacios de autonomía, menores niveles de interferencia política, e incremento de beneficios. 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 transparente los criterios de calificación funcionaria y de vincular los procesos de calificación a incentivos concretos. Este aspecto podría transformarse en una oportunidad para avanzar reformas en el sector:

Entre los funcionarios de carrera no se detecta mucha claridad en relación al modelo de diplomacia a seguir. Se reconoce que el mundo ha cambiado y que hay cosas que transformar en el funcionamiento de la Cancillería y de la profesión diplomática. Sin embargo, el sentido de dicho cambio no queda establecido al menos en el discurso colectivo. Algunos apuestan a mecanismos externos, otros se muestran partidarios de mecanismos internos; algunos hablan de la necesidad de mantener el "generalismo" y otros apuntan a la especialización; algunos hablan de mayores niveles de meritocracia asumiendo los costos de dicha política, y otros plantean la lógica de un equilibrio entre experiencia y mérito, sin perder los privilegios existentes. Se advierte, al respecto un cambio generacional importante, aunque los sentidos de la modernización no quedan totalmente definidos. Ello también podría ser una oportunidad para generar un debate que suscita consensos internos en relación a este tema.

REFERENCIAS

-Claudio Fuentes. 2006. "Diplomacia a vías paralelas: respuestas institucionales a la internacionalización de Chile" (Artículo en arbitraje revista Iberoamericana).

-Claudio Fuentes. 2006a. "Internacionalización sin "modernización": Respuestas institucionales a la internacionalización de Chile" (Artículo sometido a arbitraje, revista América Latina Hoy).

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones FLACSO-Chile 2007:

Impresas



Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo.
Antología de Enzo Faletto
FLACSO - Editorial Catalonia



Construyendo derechos. Talleres de conversación para adolescentes
Programa de Equidad de Género y Políticas Públicas



Agenda Democrática (2º Ed.)
Programa de Gobernabilidad

Electrónicas

Programa Seguridad y Ciudadanía

- Defensa y Seguridad ¿Militares o Policías?, Documento Electrónico N° 3, junio 2007
- Género y FF.AA. en Chile, Documento Electrónico N° 2, abril 2007
- Imperialism or Neglect? The Militarization of U.S. Aid to Latin America Since 9/11. Bulletin N° 1, January 2007
- ¿Imperialismo o negligencia? La militarización de asistencia norteamericana hacia América Latina. Documento Electrónico N° 1, enero 2007

Programa de Gobernabilidad

- Dinero y Política: Contribuciones al debate sobre financiamiento electoral. Documento Electrónico N° 1, mayo 2007

Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas

- Revista Diálogos de Políticas Públicas N° 1 - Año 1