

DIPLOMACIA A VÍAS PARALELAS. RESPUESTAS INSTITUCIONALES A LA INTERNACIONALIZACIÓN DE CHILE

*Claudio Fuentes**

I. INTRODUCCIÓN

Se ha escrito y debatido bastante sobre la adaptación institucional al cambio (ver debate en Mintzberg, Brian y Voyer, 1997; Zurbriggen, 2006). En este artículo se da cuenta de la experiencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y su proceso de modernización institucional. El caso ilustra de un proceso de alta internacionalización política y económica desde el retorno de la democracia en 1990. Dicho proceso ha incrementado significativamente la demanda por la entrega de respuestas institucionales de parte del Estado que sean oportunas, rápidas y de calidad.

En este trabajo damos cuenta del proceso de internacionalización política y económica de Chile en los últimos 16 años, demostrando que efectivamente las demandas sobre el Estado se han incrementado aceleradamente. Luego, se analiza porqué, pese a esta necesidad, los esfuerzos por modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores han fracasado hasta el momento. En otros términos el aumento de demandas ha llevado a las autoridades a fortalecer instancias de apoyo técnico y político sin llegar a transformar las estructuras burocráticas existentes. Lo anterior se explica por tres circunstancias: (a) las condiciones políticas que ha inhibido abordar una transformación significativa en el ámbito de la Cancillería, (b) la existencia de resistencias corporativas del propio cuerpo diplomático que, pese a que observan la necesidad de una transformación de los incentivos, resisten transformaciones relevantes de los incentivos existentes y (c) el eficiente trabajo de la burocracia tecnocrática que ha sido capaz de responder a las demandas externas.

La existencia de estas tres condiciones han llevado al desarrollo progresivo de soluciones organizacionales en lo que la literatura conoce

* 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 y sugerencias bibliográficas.

como “burocracias paralelas”, esto es, la existencia de cuerpos 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 y circunstancias que hace difícil transformar el status quo organizacional. La respuesta institucional a la internacionalización es la creación de una diplomacia paralela que da respuestas efectivas en el corto plazo, aunque produce tensiones internas en el mediano y largo plazo.

II. INTERNACIONALIZACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA ACELERADA

En los últimos 16 años, Chile observó un acelerado proceso de internacionalización motivada principal pero no únicamente por la estrategia de inserción económica internacional. En efecto, gran parte del dinamismo se explica por una política sistemática de ampliación de mercados que se ha materializado a partir de la firma de acuerdos de libre comercio, asociación económica y otros instrumentos para la facilitación del comercio. De la misma forma, la política exterior chilena ha incentivado un mayor protagonismo en foros internacionales y la vinculación estratégica con países “afines”. Como resultado de este proceso, se ha incrementado la demanda sobre el estado y las instituciones. En esta primera parte intentamos documentar con cifras el proceso de internacionalización y algunos de sus principales efectos.

Desde el punto de vista económico, la política de internacionalización de la economía chilena, política denominada “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. 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. La decisión de impulsar una política comercial desde una concepción regional que no se oponía a la participación global y donde los intereses económicos e incluso políticos se expresaban también en otras regiones del mundo, dio origen al concepto de regionalismo abierto. Este concepto y su práctica se

ha convertido en la máxima de la política exterior de los gobiernos democráticos y se expresa según Van Klaveren de tres maneras. Primero, las distintas opciones de inserción regional no son vistas como mutuamente excluyentes, sino que tienden a complementarse. De este modo no hay incompatibilidad entre el MERCOSUR y ALCA o la pertenencia a la APEC. Segundo, los acuerdos están abiertos a la incorporación de nuevos miembros. Tercero, la profundización de los esquemas regionales procura hacerse compatible con la globalización del comercio global, evitando el surgimiento de nuevas barreras respecto de los bienes y servicios importados desde fuera de la región.(Van Klaveren, 1998:126).

El establecimiento de acuerdos comerciales para liberalizar el comercio se transformó en una prioridad de los gobiernos de la coalición de centro-izquierda que han gobernado el país desde el restablecimiento democrático.¹ Tal como lo sostén el ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, “una prioridad clave de la política exterior del presidente Frei es la internacionalización de economía chilena, es decir, de los esfuerzos de política exterior destinados a fortalecer y ampliar nuestra presencia internacional, en los planos del comercio y la inversión extranjera. Un país abierto al mundo como el nuestro debe vincular necesariamente los intereses de su inserción internacional a sus relaciones exteriores. La dimensión económica de la política exterior adquiere así un carácter prioritario” (Insulza, 1998:18).

El resultado fueron 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 en la página siguiente).

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 (Cámara de Comercio de Santiago, 2005).

Cuadro 1 - Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Complementación Económica de Chile. 1990-2006

Tratados de Libre Comercio	Acuerdos de Complementación Económica	Otros Acuerdos suscritos
Canadá 1996	Argentina 1991	Protección Inversiones 38 países
México 1998	Bolivia 1993	Doble tributación 16 países
Centroamérica 1999	Colombia 1993	Aerocomercial 38 países
Corea del Sur 2003	Venezuela 1993	
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).

La inversión externa en Chile, fue un objetivo importante de los gobiernos de la Concertación que se estimuló como política de gobierno mediante una política de promoción de la marca Chile. “Se estimó que los capitales externos no sólo permitirían aumentar la tasa de inversión en el país, sino que además facilitarían su proceso de inversión en procesos productivos cada vez más internacionales, con los correspondientes efectos positivos en materia de acceso y difusión de las nuevas tecnologías, participación en redes establecidas de comercialización, etc.”(Van Klaveren, 1998:127).

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 esta perspectiva es importante señalar que la economía chilena tiene un producto de alrededor de 100 mil millones de dólares anuales, por lo que la cifra de inversión en el extranjero bordea el 30% del producto nacional. 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. La relevancia de actores privados como un agente importante de colaboración y fortalecimiento de las relaciones regionales es un tema poco profundizado tanto desde la academia como desde los tomadores de decisión en materia de política exterior. Las importantes cifras de inversión chilena en América Latina debería abrir paso a un trabajo más profundo público y privado en este sentido.

Como resultado de este período la economía chilena se erige como una de las más abiertas del mundo. Al menos así lo demuestra el índice de libertades económicas que ubica a Chile en el número 11 de un ranking que incluye a 110 países (Index of Economic Freedom, 2005).² Asimismo, Chile muestra niveles de integración financiera a la economía global todavía inferiores a las economías avanzadas pero bastante superiores al registro mostrado por las economías emergentes (Banco Central, 2003). 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.

Cuadro 2 - Intercambio comercial de Chile en relación al PIB de Chile

AÑO	PIB (millones de u\$)	Intercambio Comercial (millones de u\$)	% en relación al PIB
1997	86.920	16.184	18,1
1998	89.728	15.318	17,0
1999	89.046	14.340	16,1
2000	93.043	17.061	18,3
2001	96.185	16.814	17,4
2002	98.286	16.196	16,4
2003	102.136	17.959	17,5
2004	108.431	23.736	21,8
2005	115.314	30.636	26,5

Fuente: Banco Central de Chile (varios años).

Mientras en 1997, el intercambio comercial representaba el 18,1% del PIB, en el año 2005 dicha cifra se alzaba al 26,5% (Ver Cuadro 2). El bienio 2004-2005 muestra el porcentaje de crecimiento más grande del período.

Otra dimensión de la mayor demanda internacional puesta sobre el gobierno chileno 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. “Hemos señalado que somos un país intermedio, en un mundo complejo en que cada vez son más distintas las formas de asociación y de relación, y en que es indispensable cooperar para el cumplimiento de las obligaciones internacionales, para la mantención de la paz y para el logro del bien común. Este es un país que tiene que estar en condiciones de asumir en el terreno internacional no solamente oportunidades, sino también responsabilidades”. (Insulza, 1998: 61).

En efecto, 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. Este debate fue particularmente álgido en marzo de 2003, cuando Chile sostuvo su posición de no apoyar un ataque a Irak en dicho Consejo. En esa ocasión se indicó que tal postura podría afectar la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El Presidente Lagos explicó su decisión sobre la base de los principios fundamentales de la política exterior chilena: respeto al derecho internacional y la solución pacífica de controversias, los que se sostienen en el marco de la acción multilateral en las Naciones Unidas. Al referirse a esta decisión, el Presidente Lagos destacó: “Ha sido un período difícil en el cual nuestros valores como país se pusieron a prueba frente a tensiones mayores. Tener credibilidad en la arena internacional significa tomar decisiones complejas. Nos jugamos por la defensa de la paz, por el fortalecimiento de las instituciones multilaterales, por el imperio del derecho internacional” (Lagos, 2004).

Lo anterior ha significado una participación proactiva 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 3 en la página siguiente. 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 afín³- 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.

Cuadro 3- 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)	Secretaria 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.

En este sentido, el Presidente Ricardo Lagos destacaba que “Chile está empeñado en asumir su responsabilidad internacional en un mundo

mercado” por una creciente interdependencia, porque existen tareas que van más allá de lo que un país por sí sólo puede organizar: grandes objetivos globales que hoy se propone la humanidad...Chile se ha integrado a la Red de Seguridad Humana, donde nuestro país, junto con un reducido número de naciones, está abocado a proponer medidas que mejoren las condiciones de seguridad en el mundo, no sólo para los estados, sino también, y muy especialmente para las personas” (Lagos, 2001).

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.

En la década de los noventa la participación chilena en operaciones de paz de las Naciones Unidas comienza a consolidarse en forma constante e importante, lo que coincide con la formulación y materialización de la política nacional que define los criterios político- estratégicos para participación en operaciones de esta índole y el procedimientos para la toma de decisiones del gobierno de Chile frente a la participación en misiones internacionales. La nueva política nacional para la participación del estado de Chile en operaciones de paz establecida en Decreto Supremo en 1996 reafirmó el compromiso de “contribuir de manera activa al esfuerzo pro paz y la seguridad internacionales que desarrolla permanentemente la Organización de las Naciones Unidas”.⁴ Este Decreto reviste gran importancia, ya que se aclaran por primera vez los objetivos político- estratégicos para el empleo de las fuerzas armadas chilenas en operaciones de paz, así como el procedimiento para la toma de decisiones del gobierno frente a las participation en misiones internacionales. Según el Decreto presidencial la participación chilena en operaciones de paz debe cumplir con el interés nacional y con los compromisos que Chile tiene con las Naciones Unidas.

En 1999 se amplió este Decreto para permitir la participación de fuerzas chilenas en operaciones de imposición de la paz consideradas en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Ese mismo año se suscribió un Memorándum de Entendimiento con la Secretaría General de las Naciones Unidas que establece la contribución de Chile al Sistema de Acuerdos de Reservas de esa organización.

Todas estas medidas contribuyeron a acrecentar la participación de las fuerzas chilenas en misiones de paz en los noventa: Irak- Kuwait

(1991), Cambodia (1992), Irak (1996), Bosnia- Herzegovina (1997), Timor Oriental (2000). El 2003 un contingente chileno participó en la fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Chipre. Esto último marca un hito en la participación chilena en este tipo de misiones, ya que fue la primera vez que personal chileno realiza una operación de paz con funcionarios militares argentinos bajo un mismo mando. Asimismo, es la primera operación de paz realizada en forma conjunta por el ejército y la armada de Chile. A nivel regional, Chile ha participado en conflictos en América Central y Perú- Ecuador. (Ver Cuadro 4)

Cuadro 4 - Participación de Chile en Operaciones de Paz. Desde 1990 a la fecha

Año	Características de la Operación militar	Países	Nº de participantes
1991	Fuerza Aérea de Chile, misión de observación	Irak-Kuwait UNIKOM	55 oficiales 134 profesionales de planta
1991	Carabineros de Chile. Observadores Policiales	El Salvador ONUSAL	5 oficiales 18 suboficiales
1992	Armada de Chile, observadores militares	Camboya UNTAC	18 oficiales 86 gente de mar
1997	Carabineros de Chile, Policía Civil	Bosnia- Herzegovina UNMBIH-IPTF	71 carabineros entre oficiales y suboficiales
1997	Observadores militares	Ecuador-Perú MOMEPE	Seis Dos auxiliares
1997	Ejercito Observadores militares	Timor Oriental UNTAAET	33 oficiales
2000	Ejercito Observadores militares	Kosovo UNMIK	-
2004	Ejercito Imposición de la paz Observadores militares	Haití MINUSTAH	578 efectivos

Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile a partir de Fuenzalida, (1996); Tripodi, (2004).

La actual misión de Chile en la operación de paz en Haití (Fuerza Multinacional Provisional/ MINUSTAH) marca un salto cualitativo en este tipo de operaciones. Dos temas aparecen como cruciales: el envío de un número mayor de contingente en relación a operaciones previas y la participación de las tres ramas de las FFAA en forma simultánea; y la participación bajo capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Además, MINUSTAH es la primera experiencia de paz coordinada por países latinoamericanos preferentemente. La consolidación de esta operación de

paz y la necesidad de generar un plan de construcción de paz en este país ocupará parte de la agenda de política exterior de Chile en los próximos años.

Finalmente, otro de los fenómenos que grafica la mayor apertura de Chile es el explosivo aumento de inmigrantes en Chile donde se produjo una variación muy significativa entre las mediciones del censo de 1982 y 2002, aunque como porcentaje de la población total nacional, todavía Chile se encuentra bajo el nivel que alcanzó en 1960.

Cuadro 5 - Personas nacidas en el extranjero viviendo en Chile

	Extranjeros	Variación Intercensal	% del total Población
1960	104.853	0,94	1,42
1970	90.441	-13,7	1,02
1982	84.345	-6,7	0,75
1992	105.070	24,5	0,79
2002	184.464	75,5	1,22

Fuente: Martínez (2003).

Desde el punto de vista de la demanda sobre las instituciones del Estado chileno, podemos observar que, tal como se indica en el gráfico siguiente, se ha producido un explosivo aumento de la demanda burocrática sobre el estado chileno, particularmente a partir de fines de la década de los 1990s, en lo relativo a solicitudes aprobadas de permisos de residencia temporal, residencia permanente, y nacionalizaciones.

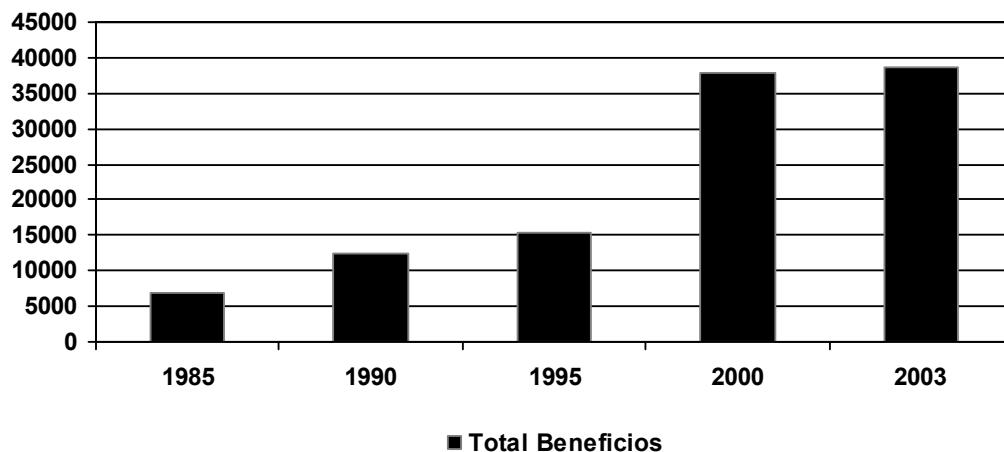


Gráfico 1 - Total beneficios otorgados por extranjería de Chile a extranjeros.

Fuente: www.extranjeria.gob.cl.

III. RESPUESTAS INSTITUCIONALES A LA INTERNACIONALIZACIÓN

El incremento de la demanda internacional debiera implicar un cambio en las lógicas de trabajo institucional para responder a dichos requerimientos de forma más efectiva lo que podría traducirse en, entre otros, (a) modernización de las funciones de las instancias burocráticas en los ministerios respectivos, (b) una transformación de las estructuras burocráticas que den cuenta de tales cambios, (c) un aumento de la eficiencia del personal de planta vía su capacitación, reentrenamiento y/o aumento de dotaciones en las dotaciones de planta, o (d) una conjugación de las anteriores opciones. En otros términos, 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).

En esta sección se observarán los fenómenos ocurridos en relación al Ministerio de Relaciones Exteriores por tratarse de una repartición que está particularmente expuesta a la internacionalización del país: si hay una repartición del Estado donde debieran observarse cambios, es precisamente en esta repartición por la significativa cantidad de materias de coordinación de política exterior a su cargo y por la especialización de la función que deben enfrentar cotidianamente. Sostenemos que sí ha existido una respuesta institucional a las demandas, pero que ésta respuesta no se ha traducido en un cambio organizacional del ministerio o de sus plantas. La respuesta ha sido 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) las condiciones políticas que ha inhibido abordar una transformación significativa en el ámbito de la Cancillería, (b) la existencia de resistencias corporativas del propio cuerpo diplomático que, pese a que observan la necesidad de una transformación de los incentivos, resisten transformaciones relevantes de los incentivos existentes y (c) el eficiente trabajo de la burocracia tecnocrática que ha sido capaz de responder a las demandas externas.

La reforma del Estado en Chile

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 tomar 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), 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, 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 en el 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 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 dicho ministerio. Es decir, la positiva evaluación se refiere más a los resultados 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 comportamientos estancos y que no dialogan.⁵

El Ministerio de Relaciones Exteriores

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 al mismo (Sánchez y Pereira, 1977). El desarrollo temprano de un estado burocrático y altamente normado han contribuyeron para generar una tradición legalista y un estilo civil-pragmático que caracteriza a sus funcionarios (una discusión en Colacrai y Lorenzini 2005). 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 han 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. 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).⁶ 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 tendía a “desideologizar” los conflictos internacionales al derrumbarse la división Este/Oeste y al re-valorarse la democracia como sistema de gobierno en el hemisferio y en el país. Las tensiones ya no se producirían entre “culturas” competitivas sino que más bien en la forma en que se deberían enfrentar los desafíos internacionales. 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 todos los esfuerzos por realizar transformaciones significativas a la carrera diplomática no se habían concretado. 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.

Las continuidades y cambios del período democrático (1990-2006)

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.

Cuadro 6 - Ministerio de Relaciones Exteriores. Dotación 1995 – 2004

Año	Dotación Ministerio Relaciones Exteriores	Dotación como % del sector público
1995	1208	0.92%
1996	1265	0.96%
1997	1252	0.94%
1998	1248	0.92%
1999	1252	0.91%
2000	1240	0.86%
2001	1307	0.87%
2002	1441	0.94%
2003	1468	0.93%
2004	1430	0.89%

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

En otros términos, parece ser que el crecimiento de la burocracia del Estado no fue equivalente al menos considerando el ministerio de Relaciones Exteriores. 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.

Cuadro 7 - Dotaciones desagregadas por año. Secretaría- administración Gral. y Serv. Exterior¹

Año	total	% del total MINREL	% planta	% Contrata	% Honorarios
2000	1014	81.7	83	17	-
2001	1021	78.1	85	15	-
2002	1014	70.3	85	15	-
2003	1022	69.1	83	17	-
2004	1022	71.4	82	18	-
2005	992	ND	83	17	-

¹Se excluyen Dirección Económica (DIRECON), Dirección de Fronteras (DIFROL), Instituto Antártico y Agencia de Cooperación Internacional (AGCI integrada en 2005 al ministerio).

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

El fenómeno 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. Lo anterior es coincidente con el incremento en los recursos para el ministerio de Relaciones Exteriores en igual periodo. Entre 1990 y 2003 se produjo un incremento promedio del presupuesto de dicho ministerio de 8,6%.

Cuadro 8 - 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.

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, (a) 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; (b) 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 los años 2000s; (c) 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.

Internacionalización sin modernización

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. 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.

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 diplomáticos⁷, de incentivos 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), sostienen 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 especialización⁸.

IV. Y ENTONCES, ¿POR QUÉ NO HAY REFORMA?

La pregunta central de este artículo es porqué si existe la necesidad para realizar reformas y existe un consenso político doméstico para iniciarla, ésta no se ha producido. Tres factores complementarios explican esta ausencia de cambios orgánicos significativos: el primero se refiere a las condiciones políticas que hasta el momento ha inhibido realizar transformaciones de esta naturaleza. La segunda explicación se centra en la existencia de dos visiones polares sobre el sentido que debiera tener una “modernización”. Se advierten dos modelos competitivos de “profesionalización” que no han logrado consensuarse políticamente. Finalmente, la tercera explicación se refiere al eficiente desenvolvimiento de una burocracia paralela que ha funcionado en el Ministerio de Relaciones Exteriores para responder a la principal demanda del mismo: la internacionalización económica del país.

Condiciones políticas poco favorables

Tal como advertimos anteriormente, la denominada modernización de la Cancillería alude a una serie de transformaciones en la estructura organizativa, los recursos humanos y los incentivos existentes en tal repartición. Ello implicaría por una parte 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.

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 las designaciones de embajadores, ampliando la posibilidad que funcionarios de carrera ocupen cargos claves en el ministerio. Ello ha llevado a generar una alianza de hecho entre los funcionarios de carrera agrupados en la asociación de diplomáticos y los partidos de oposición por cuanto comparten una agenda similar en este sentido.

Pero adicionalmente, desde el punto de vista político existe una disonancia entre el alto costo político de la reforma y la opacidad de sus beneficios. Es decir, el costo político de asumir una reforma de esta naturaleza es alto por cuanto implicaría para el gobierno aceptar una serie de condiciones de la oposición en lo relativo a designación de cargos políticos en embajadas por ejemplo. Adicionalmente, cualquier reforma 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 la 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 la política exterior nunca ha figurado entre las principales preocupaciones de la población.⁹

Finalmente, y también desde el punto de vista político, el timing electoral tampoco ayuda a que se concrete una reforma de esta naturaleza. 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. Aunque con la reforma constitucional de 2005 se ordenaron algunas de las elecciones, se decidió acortar el período presidencial de 6 a 4 años, lo que redujo las posibilidades de implementar políticas públicas de difícil aprobación en el Congreso. 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.

Cuadro 9 – Timing Electoral en Chile

Año		Tipo de elección
1993	Presidencial	Congreso
1996		Municipal
1997		Congreso
1999	Presidencial	
2000		Municipal
2001		Congreso
2004		Municipal
2005	Presidencial	Congreso

Fuente: www.elecciones.cl.

Los sentidos discrepantes de la profesionalización

Si las condiciones políticas no ayudan a motivar una reforma, los sentidos discrepantes de la profesionalización han debilitado aún más las posibilidades de alcanzar un consenso básico sobre la misma. Antes de analizar las diferencias en el caso chileno, describiremos dos visiones “polares” de los sentidos que podríamos otorgar al concepto “profesionalización”. Denominaremos una primera concepción como “profesionalización abierta”, esto es, una concepción que destaca la meritocracia como una condición necesaria 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.

Cuadro 10 - 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 BID (2006) y Mintzberg, Quinn y Voyer (1997).

En el caso de la reforma a la Cancillería precisamente estos dos modelos están en disputa. Lo interesante de observar es que al menos en los últimos tres años se ha producido un acercamiento de posturas donde algunos actores políticos y del cuerpo diplomático han destacado puntos de consenso como son el mayor énfasis en la meritocracia y el fortalecimiento de las capacidades de innovación de los funcionarios públicos. Al evidenciarse el crecimiento de una “diplomacia paralela”, particularmente en el caso de DIRECON, se han incrementado los incentivos para

establecer un acuerdo sobre una necesaria modernización. No obstante, la tensión entre un modelo y otro aún se mantiene.

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 función.¹⁰

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

Existe un sinnúmero de ejemplos que grafican esta diferencia. Por ejemplo, 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. La noción de modernización que la asociación de diplomáticos asume se sintetiza en una agenda más bien de carácter corporativa y que tiene que ver con: (a) condiciones de trabajo del representante diplomático y sus familias, (b) la necesidad de mejorar procedimientos y recursos en las embajadas y racionalización administrativa, (c) la profesionalización de la cancillería mediante el fortalecimiento de los cuadros existentes, (d) el establecimiento de una cuota de embajadores de profesional no inferior a tres cuartas partes de los nombramientos presidenciales, (e) el 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) la modernización del sistema de calificación anual y (g) la concursabilidad de los ascensos en un sistema cerrado que involucre sólo a los funcionarios de carrera (ADICA 2005).

Esperablemente, la agenda de modernización de acuerdo a los funcionarios de carrera se basa en la necesidad de fortalecer la carrera funcionaria, ampliar las posibilidades de desenvolverse en la carrera, reducir la influencia externa y crear incentivos internos de ascenso y promoción. La meritocracia se busca promover dentro del sistema. Un

ejemplo patente de esta noción es la aceptación de “consultores” externos que, a juicio de los diplomáticos, deben estar guiados por un escalafón a ser incorporados por concurso y en base a antecedentes objetivos: “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). En otros términos, se busca garantizar la no salida de funcionarios de carrera, al margen de la evaluación que se haga de ellos.

No obstante, la asociación de funcionarios de carrera reconoce que resulta imperioso mejorar los sistemas de calificación anual dado que se reconoce como débil. Por ello, proponen iniciativas como la vinculación de las tareas funcionarias con el programa de gestión ministerial y la consideración de cursos de capacitación reconocidos por la autoridad como un elemento más para evaluar al funcionario.

En el plano político existe más consenso sobre la necesidad de flexibilizar la carrera diplomática incorporando nociones de rendimiento y capacidad como criterios centrales de la definición de políticas por sobre cuestiones de antigüedad. En temas especializados se propone abrir la carrera a concursos y oposiciones con el sector privado y otras reparticiones públicas (Errázuriz, 2005). En palabras del senador de derecha Sergio Romero: “el hecho de ser una carrera diplomática no debe significar una verticalidad paralizante, por lo que es necesario incorporar conceptos de competencia que permita que siempre esté la mejor persona en cada puesto de la nueva estructura” (Romero, 2005).

En síntesis, la existencia de dos modelos de “profesionalización” han inhibido el avanzar en un proyecto consensuado. La apertura hacia la 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.

La eficiente respuesta de algunas reparticiones (el caso de DIRECON)

Un tercer factor que ha inhibido el avance de una reforma es, paradójicamente, la buena gestión alcanzada a través del establecimiento de una diplomacia “paralela” como es el caso de la DIRECON. Esta repartición fue creada mediante el Decreto con Fuerza de Ley número 53, el año 1979. Su creación respondió al objetivo de fortalecer el rol económico de la política exterior, frente al modelo económico imperante y la necesidad de apertura. Durante la transición democrática, esta Dirección se transformó en un órgano técnico fundamental, para la negociación e implementación de acuerdos comerciales que han acompañado la estrategia de regionalismo abierto en las relaciones económicas internacionales de Chile.

En cuanto a la composición de la DIRECON, el DFL de su creación, estableció la composición de los funcionarios que trabajarían en esta. A saber: el Director General del servicio, es 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: a. Colaborar, dentro del contexto de la política económica que fije el Supremo Gobierno, al desarrollo de las exportaciones del país, b. Orientar la asistencia económica y financiera proveniente del exterior, c. Intervenir en todo lo atinente a los grupos de trabajo, negociaciones bilaterales y multilaterales y demás comisiones internacionales mixtas en que participe Chile, d. 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, e. 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, f. Promover y negociar tratados y demás acuerdos internacionales de carácter económico, los que deberán tener la conformidad escrita del Ministro de Hacienda, g. Difundir en el exterior la política económica del Supremo Gobierno y proponer las líneas de acción que las misiones de Chile en el exterior deben seguir, h. Participar en organismos internacionales y coordinar las políticas que deben seguirse en ellos, i. Organizar las ferias comerciales de Chile en el exterior y preparar o colaborar en la realización de eventos internacionales, j. Proponer las medidas que estime adecuadas y que deberán tener la conformidad escrita del Ministro de Hacienda, para el planeamiento, orientación y coordinación de las actividades de los organismos del Estado

cuya labor tenga incidencia directa o indirecta la participación del país en el comercio internacional y en el proceso de integración económica y física, k. Proporcionar informaciones de orden técnico en materias de su competencia, l. Formular a los sectores público y privado proposiciones para el óptimo aprovechamiento de los mercados internacionales.

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 anterior Director, 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 Presidencia.¹¹

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 Economía.¹² 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”.¹³

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 reacionamiento 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 en los últimos 5 años.

V. CONCLUSIONES

En este artículo hemos dado cuenta de las respuestas institucionales a la internacionalización. 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.

Este caso presenta interesantes aristas sobre las cuales es necesario reflexionar. Primero, los espacios de consenso sobre los cuales se fundamenta una reforma aparecen en el debate y se relacionan con cuestiones de innovación, meritocracia e incentivos al trabajo profesional. Es quizás este el punto central donde aquellos que entienden la “profesionalización” como una cuestión abierta y otros como una cuestión “cerrada” podrían llegar a coincidir. El espacio o la oportunidad del consenso político existe, aunque éste no se ha materializado en una reforma—quizás porque la urgencia de las decisiones de política exterior han postergado esta agenda de modernización burocrática a una cuestión secundaria. Tal como un funcionario lo expresó “al principio del gobierno (Lagos 2000-2006) 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”.¹⁴

En segundo lugar, resulta de interés continuar evaluando los sentidos que una modernización adquiere para uno u otro sector. 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.

Finalmente, se requieren más estudios comparados sobre transformaciones burocráticas significativas en ambientes donde existen fuertes 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.

Notas

¹ Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), y Michelle Bachelet (2006-2010).

² Los países que preceden a Chile en el ranking son los siguientes: Hong Kong, Singapur, Luxemburgo, Estonia, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido, Dinamarca, Islandia y Australia.

³ La red está compuesta por trece países: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza y Tailandia.

⁴ Decreto Supremo Ministerio de Defensa Nacional, “Nueva Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”, 1999.

⁵ 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).

⁶ Manfred Wilhelmy habla de una subcultura dominante moderada.

⁷ 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.

⁸ “La reforma de la Cancillería”. Columna del diputado Marcelo Díaz. El Mostrador, 5 de mayo, 2006.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

¹¹ Entrevista a Osvaldo Rosales, Director de DIRECON (2000 – 2004), 6 de abril, 2006.

¹² Entrevista con Alexis Guardia, Jefe del Área de Estudios DIRECON, 23 de agosto 2006.

¹³ Entrevista con Lorena Sepúlveda, Jefa del Área de Desarrollo estratégico, Pro-Chile, 23 de agosto, 2006.

¹⁴ Entrevista con funcionario de Ministerio de Relaciones Exteriores. Junio 2006.

Referencias bibliográficas

- ADICA (2005), *Hacia una Cancillería para el siglo XXI. Ideas generales de ADICA sobre modernización integral del Ministerio de Relaciones Exteriores.* www.adica.cl
- Alvear, Soledad, (1999), “Diplomáticos para el siglo XXI”, *Diplomacia* 81.
- Banco Central (2003), *Análisis del balance externo de Chile.* Economic Policy Papers. Santiago de Chile: 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 M. A. Lorenzini (2005), “La Política Exterior de Chile: ¿Excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de fuerzas profundas y tendencias”, *Confines* 1.
- Egaña, Rodrigo (2002), *Reforma y modernización del Estado en Chile: avances y desafíos.* Documento de trabajo Nº 340. Santiago: Centro de Estudios Públicos
- Errázuriz, Hernán (2005), *Modernización de la Cancillería.* www.adica.cl
- Jocelyn Holt, Tomás (2005), *Presentación de la Democracia Cristiana ante el Grupo de Trabajo Cancillería Siglo XXI.* Santiago: Academia diplomática. 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* 1(1).
- Lagos, Ricardo (2004), *Discurso del 21 de mayo 2004.* http://www.gobiernodechile.cl.
- Marcel, Mario (2002), *Las opciones para la reforma del Estado en Chile,* en Salvador Valdés 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 de Chile: Organización Internacional de las Migraciones.
- Mintzberg, Henry, J. Brian y J. Voyer (1997), *El proceso Estratégico. Conceptos, contextos y casos.* México: Pearson Educación.
- Muñoz, Heraldo y J. Tulchin (1984), *Entre la autonomía y la subordinación : Política exterior de los países latinoamericanos.* Buenos Aires: GEL editores.
- Muñoz, Heraldo (1985), “La política exterior de Chile: la crisis continúa”, en Heraldo Muñoz (comp.) *Anuario de Política Exteriores Latinoamericanas. Las políticas exteriores latinoamericanas frente a las crisis.* Buenos Aires: GEL-PROSPEL-CERC.
- Romero, Sergio (2005), *Cancillería del siglo XXI.* www.adica.cl
- Sánchez, Walter y T. Pereira (1977), *150 años de política exterior chilena.* Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Van Klaveren, Alberto, (1997), Continuidad y cambio en la política exterior chilena, en Torcuato Di Tella (ed.) *Argentina y Chile ¿Desarrollos paralelos?*. Buenos Aires: NuevoHacer-Isen.

- Van Klaveren, Alberto (1998), Inserción Internacional de Chile, en Cristián Toloza, y E. Lahera (eds.) *Chile en los noventa*. Santiago de Chile: 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, Mandred (1979), “Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea”, *Estudios Internacionales* (48).
- Zurbriggen, Cristina (2006), “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de ciencia política* 26(1):67-83.