

HACIA UNA CANCELLERÍA PARA EL SIGLO XXI

**Ideas Generales de ADICA sobre Modernización Integral del
Ministerio de Relaciones Exteriores.**

ÍNDICE

- 1. La Modernización del Estado**
- 2. Una Política Exterior de Estado**
- 3. La Reforma de la Estructura Organizacional**
- 4. La Readecuación de la Red Externa**
- 5. Una Cancillería Profesional**
- 6. El Servicio Exterior**
- 7. La Formación Profesional para las Nuevas Funciones**
- 8. La Concursabilidad de los Ascensos**
- 9. El Mejoramiento del Sistema de Calificación Anual**
- 10. La Política de Remuneraciones**

1.- La Modernización del Estado

La Cancillería no ha sido parte del proceso de modernización del Estado emprendido hace décadas. Se trata de una tarea que se ha venido postergando sistemáticamente, pese a los permanentes requerimientos de reforma estructural y metodológica que los propios funcionarios del Servicio Exterior hemos venido impulsando desde 1990.

Hemos debido resignarnos al incumplimiento de algunas promesas y hemos participado con entusiasmo en los proyectos de ley que han llegado a elaborarse en esta materia, durante los periodos de los Cancilleres José Miguel Insulza y Juan Gabriel Valdés aunque ninguno de ambos logró ingresar a trámite parlamentario. Por ello es que, frente a la nueva posibilidad que se abre con la conformación de un grupo de trabajo presidido por el Canciller Ignacio Walker, los funcionarios de carrera volvemos a mirar esperanzados el futuro y manifestamos una vez más nuestra disposición a participar y colaborar al éxito de la iniciativa.

2.- Una Política Exterior de Estado

En la actualidad pareciera indiscutible la importancia de la Política Exterior para un país como el nuestro en que más de la mitad del Producto Interno Bruto depende del sector externo. Consiguientemente, el concepto de Política Exterior de Estado ha pasado de ser una mera socialización de algunos temas de la agenda internacional a una necesidad ineludible de participación de los distintos actores involucrados en la definición de los contenidos y posiciones de los grandes temas de la agenda nacional. Es en este contexto en que se inserta el apoyo de los funcionarios a la idea de un proceso de reforma profunda de la estructura orgánica y metodologías de gestión del Ministerio, que lo adecue a sus nuevas funciones.

3.- La Reforma de la Estructura Organizacional

La ADICA apoya la idea de crear una estructura ministerial que contemple un Viceministro de Relaciones Exteriores y Subsecretarios para las áreas Política, Económica y Administrativa. La figura del Viceministro existe en muchas Cancillerías eficientes y se justifica por la necesidad de una representación en gestiones internacionales al más alto nivel, que no siempre puede ser asumida por el titular, dada la cantidad y frecuencia de las mismas.

Las áreas política y económica por sí solas tienen una importancia que ameritan una dirección a nivel de Subsecretarios, que aseguren la expedita atención de los asuntos específicos y la coordinación imprescindible de lo obrado en ambas por separado. El Subsecretario Administrativo debe ser el Jefe Administrativo del Servicio, tener 20 años a lo menos en la planta del Servicio Exterior y un título profesional afín con la función.

También las Cancillerías eficientes del mundo cuentan con la figura del Inspector de Embajadas. Un pequeño equipo de éstos (no más de 5 ex

Embajadores) encargados de realizar una labor de auditoría, inspección de oficinas para constatar la idoneidad de los funcionarios y atender situaciones específicas de sus familias, evaluar en terreno el buen funcionamiento de los procedimientos, metodologías, equipos e instalaciones, ayudaría efectivamente al mejoramiento de la eficiencia del trabajo en el exterior.

4.- La Readecuación de la Red Externa

Otra de las áreas que evidencia desajustes es la actual conformación de nuestra red externa. Las embajadas concurrentes se ven imposibilitadas de llevar a cabo una labor efectiva por falta de recursos, la mayoría de los casos la presencia se reduce a la presentación de las Cartas Credenciales del embajador, generalmente extemporáneas. La capacidad de hacer un buen trabajo de relacionamiento bilateral a distancia y con escasez de medios convierten la concurrencia en un ejercicio inútil. En ese escenario surge como propuesta llevar las relaciones bilaterales con países en los que no tenemos embajadas, en las sedes de los organismos multilaterales donde se concentran la mayor cantidad de representantes oficiales de los países de la Comunidad Internacional. Las relaciones con el África y los países de Europa Oriental se pueden hacer en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra, las relaciones con los países del Asia en la sede las Naciones Unidas en Nueva York y las relaciones con el Caribe Anglófono en la sede de la OEA. Para esto se requiere rediseñar nuestras Misiones en dichos organismos y dotarlas de personal y recursos adecuados para atender las relaciones bilaterales.

Se requiere una racionalización administrativa que, aprovechando el desarrollo de la informática y la conectividad mundial, preste mayor apoyo desde Santiago a la labor administrativa de las Misiones en el exterior. En la actualidad existen los medios técnicos para que la contabilidad de las oficinas externas sea llevada a distancia y directamente en la sede central. Asimismo es técnicamente viable, hacer el soporte técnico y mantenimiento de las redes de comunicaciones desde la sede. El desarrollo de estas tecnologías y el funcionamiento bancario globalizado permiten prescindir de nuestra oficina técnica en Nueva York y destinar esos recursos humanos y materiales a fortalecer aquellas Embajadas y Misiones que requieren de un mayor apoyo administrativo de profesionales y técnicos de la Planta de SAG.

Junto con la racionalización administrativa debe producirse un mejor empleo de los recursos financieros, aplicando las mismas normas sobre rendición de cuentas a todos los fondos fiscales asignados al Ministerio. No debe descartarse la adopción de presupuestos por programas en las direcciones del Ministerio y en las embajadas que permitan una mayor autonomía en la gestión.

Cabe señalar la inconveniencia de mantener embajadas pobremente dotadas en personal. Las dificultades y costos adicionales de reemplazo que se generan en aquellas oficinas que no cuentan con a lo menos dos diplomáticos de carrera hacen desaconsejable su mantención.

5.- Una Cancillería Profesional

Actualmente la Cancillería cuenta con un cuadro de profesionales y técnicos eficientes y experimentados así como de especialistas de excelencia, tanto en su planta del Servicio Exterior como en la planta de Secretaría y Administración General, apoyados por un número considerable de funcionarios contratados a honorarios y de carácter permanente. Respecto de estos debe establecerse un mecanismo regulado de acuerdo a las normas del servicio civil que facilite la integración de los especialistas externos a las labores del Ministerio. Se han hecho esfuerzos por lograr una administración eficiente de estos recursos humanos, pero los resultados distan de alcanzar el objetivo de aprovechar óptimamente las capacidades disponibles. Urge una adecuación normativa que reconozca efectivamente el mérito funcionario al personal del Ministerio y ponga fin a las prácticas de favoritismo enraizadas en una cultura institucional reñida con el concepto de Servicio Civil que el Chile de hoy necesita.

Ha quedado demostrado en los hechos que una política exterior exitosa requiere de definiciones, objetivos y metas claros y precisos, como también, de un cuerpo altamente profesionalizado encargado de su óptima ejecución. La Historia contemporánea abunda en ejemplos de países con diplomacia exitosa, cuando éstos cuentan con carreras funcionarias estructuradas sobre la base de la excelencia y la motivación institucional.

6.- El Servicio Exterior

En nuestro país la carrera diplomática se inicia en el último grado del escalafón del Servicio Exterior y luego de haber ganado los concursos de admisión y haberse graduado de la Academia Diplomática. Los funcionarios de carrera aspiramos a que ésta culmine en el grado de embajador. Este objetivo se cumple mediante el desempeño de los ministros consejeros en los cargos de embajador, manteniendo su grado en la planta y recuperándolo cada vez que cesan sus funciones como embajadores o, que se cree el grado de embajador de carrera, en las mismas condiciones que el resto de los grados del Servicio exterior. Al igual que los países que nos sirven de modelo de desarrollo político, económico e institucional, Chile debe establecer una cuota de embajadores de profesión no inferior a tres cuartas partes de los nombramientos presidenciales.

7.- La Formación Profesional para las Nuevas Funciones

El diplomático profesional de la Cancillería chilena para el siglo XXI debe reunir tres condiciones básicas: cualidades innatas para las relaciones públicas, conocimiento generales sólidos y especialización en alguna área específica de la función, que faciliten el trabajo analítico y, por último, habilidades negociadoras y de gestión (incluyendo el dominio de idiomas). Al desarrollo de este modelo funcionario debe orientarse la selección y formación de los nuevos diplomáticos y la Academia Diplomática debe adaptarse para estar en condiciones de proporcionar esa formación funcional y una capacitación permanente y especializada, a través de toda la carrera.

El mejoramiento de la eficiencia de la labor de los diplomáticos de carrera debe ir acompañado de reformas en el proceso de toma de decisiones que aseguren una mayor participación de éstos en materias sustantivas referidas a sus respectivas especialidades. En el ejercicio rutinario de la función deben crearse espacios con mayor autonomía para que los funcionarios del Servicio Exterior realicen su labor de análisis asumiendo una responsabilidad directa en los informes que elaboran y que se distribuyen bajo firma responsable de los jefes directos, promoviendo así una mayor iniciativa y motivación funcionaria.

Es imperioso poner fin a la subutilización de los actuales recursos humanos con que cuenta el Ministerio. En la actualidad, algunos profesionales altamente capacitados deben desempeñar funciones propias de secretaría, para suplir las carencias de personal administrativo idóneo. Esto es lo que explica la sobredotación de diplomáticos en los gabinetes de las autoridades en Chile y que esta misma figura vaya adoptándose en nuestras embajadas.

Los funcionarios del Servicio Exterior deben ser relevados de funciones propias de la planta de Servicio de Administración General y asumir nuevas funciones dentro y fuera del país. Es necesario que los Ministerios y las Regiones cuenten con un profesional de las relaciones internacionales para coordinar y potenciar sus esfuerzos de relacionamiento externo con la Política Exterior de Estado desarrollada por la Cancillería. Asimismo, es imperioso que el Servicio Exterior asuma funciones económicas y comerciales donde no existen Agregadurías Comerciales, utilizando la capacidad instalada de nuestra red consular. Del mismo modo, deben asumir un rol de promoción cultural efectiva, mediante el desarrollo de planes y programas, debidamente financiados, de promoción de nuestra cultura y nuestros artistas.

Desaprovechar la red externa de Chile y sus recursos humanos altamente capacitados es un despilfarro al que debe ponerse fin.

8.- La Concursabilidad de los Ascensos

El actual sistema de ascensos basados en requisitos de antigüedad y académicos en el marco de un proceso de calificaciones tradicionalmente subjetivo, parcial y nada de transparente, se encuentra agotado. Ello nos lleva a proponer, en consonancia con los nuevos principios que rigen al Servicio Civil, un nuevo sistema de ascensos al grado inmediatamente superior basado en las siguientes ideas:

- a) Un concurso interno cerrado a la participación de funcionarios del grado inmediatamente inferior al del cargo que se desea llenar, que hayan cumplido requisitos de antigüedad mínima en el grado en que se encuentren.
- b) Que se definan temas en los cuales deben acreditarse conocimientos específicos y las entidades académicas autorizadas para tomar los exámenes y extender los certificados competentes.

- c) Que se evalúe la experiencia funcionaria sobre la base de conceptos específicos y predeterminados.
- d) Considerar en la evaluación la opinión que sobre la idoneidad de los postulantes tienen los funcionarios del mismo grado y que no postulan a la vacante, mediante votación.
- e) Que en los concursos las exigencias vayan haciéndose mayores a medida que se asciende en la carrera.
- f) Que en los grados superiores de la carrera se consideren características de personalidad y carácter que garanticen el mejor ejercicio del cargo, por ejemplo: capacidad de liderazgo, autocontrol, trabajo en equipo, nivel de fluidez en los idiomas, etc.

Todos estos factores deberían ser ponderados y corresponder a no menos del 80% de la nota de presentación con que el funcionario enfrenta su examen ante una Comisión de Ascenso. Esta Comisión, cuya organización y funcionamiento requiere de un detenido análisis, debe contemplar entre sus miembros personalidades públicas representativas de los distintos ámbitos vinculados a la función internacional.

Como corolario del sistema debe crearse un escalafón de consultores, para incorporar, por concurso y en base a antecedentes objetivos, a especialistas que permitan atender temas específicos o asesorar en situaciones concretas. 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 más de doce años.

9.- El Mejoramiento del Sistema de Calificación Anual

El actual reglamento de calificaciones, a partir de la experiencia reciente, ha mostrado debilidades que atentan contra las normas del debido proceso dejando a los funcionarios del Servicio exterior sujetos al arbitrio de una Junta de Calificación que, en algunos casos, desconoce los antecedentes objetivos y recurre a subjetividades reñidas con el respeto elemental a los derechos humanos de los funcionarios.

Por tratarse ésta de una materia de especial interés, la ADICA desea bosquejar las siguientes mejoras al proceso de calificación:

- a) Que se definan tareas funcionarias, con metas claras y precisas vinculadas al Programa de Gestión Ministerial, en cada Misión en el exterior y en cada Dirección del Ministerio. La calificación debe guardar relación directa con el cumplimiento objetivo de dichas tareas
- b) Que los cursos de perfeccionamiento, de capacitación y post grados, ofrecidos tanto por el Ministerio como por Instituciones Privadas, que han sido aprobados satisfactoriamente por el funcionario incidan directamente en las calificaciones.

c) Que las calificaciones incluyan conceptos que promuevan principios de servicio, compañerismo y solidaridad, que mejoren el clima organizacional.

10.- La Política de Remuneraciones

Aunque nadie duda que la carrera diplomática es una expresión de vocación de servicio público, tampoco es dudoso que la función de representación del Estado requiere recursos materiales. En tal sentido creemos conveniente que nuestro sistema de remuneraciones recoja las realidades concretas de la función exterior y consista en asignaciones que nos permitan dedicar más esfuerzos a la política exterior que a la contabilidad doméstica. Necesidades como la vivienda, la salud, la educación de nuestros hijos, el traslado e instalación, la labor de representación, etc. deben ser cubiertas como parte de los costos de gestión institucional y no por un sueldo funcionario que, bajo la apariencia de un guarismo nominalmente abultado, esconde una insuficiencia de recursos adecuados a la función que se suple gracias al ingenio y sacrificio de cónyuges que asumen la responsabilidad de la multiplicación de los panes, sin más reconocimiento que la satisfacción del deber cumplido.

Respecto de los sueldos en el país, nos resulta incomprensible que no se nos aplique un sistema especial de remuneraciones, acorde con nuestras altas responsabilidades funcionarias, si otros servicios similares al nuestro como los de Tesorería Aduanas, Hacienda, y muchos otros lo tienen desde hace años.

Finalmente y de la mayor gravedad es la situación de discriminación que afecta a las pocas funcionarias que forman parte del Servicio Exterior, de hecho y tradicionalmente, han estado sujetas a mayores exigencias para ingresar a la Academia Diplomática. Una vez incorporadas al Servicio no se promueve para ellas un tratamiento compatible con su rol familiar, al extremo de negarles la asignación para sus cónyuges.

Santiago, 22 de febrero de 2005.