



## Reforma a la Cancillería (II). El servicio exterior

### Por qué el Servicio Exterior.

En el documento N° 65 de Ideas & Propuestas nos referimos a la largamente esperada modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores. Recordamos que la última reforma de la Cancillería fue en los años setenta y considerando los cambios que ha enfrentado el mundo desde entonces, concluimos en que es indispensable plantearse nuevamente una reestructuración. Adicionalmente señalamos que el punto central de las modificaciones debe orientarse hacia modernizar aspectos relacionados con la gestión de la política exterior.

Hemos querido profundizar en la materia poniendo especial énfasis en lo que dice relación con el Servicio Exterior –cuya estructura y funcionamiento están definidos por normas de hace más de treinta años<sup>1</sup>– ya que estimamos que este constituye uno de los principales instrumentos de gestión política exterior. Hoy, la estructura del servicio exterior chileno es una verdadera camisa de fuerza que juega en contra de nuestra diplomacia profesional, haciéndola poco idónea para enfrentar el desafío de un país inserto en un mundo globalizado.

### RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo corresponde a la segunda parte de propuestas de reforma a la Cancillería. Se centra en el Servicio Exterior, pues es una parte fundamental del recurso humano y primer paso para reestructurar la gestión de la política exterior. Una diplomacia moderna debe armonizar experiencia y conocimientos, dejando atrás los actuales modelos que privilegian más la antigüedad que la competencia profesional.

Las regulaciones que afectan al Servicio Exterior implican hoy categorías (grados) desalineadas con los niveles funcionales efectivos y un promedio de edad en cada una de ellas mayor al deseable, debido a la poca movilidad en la planta funcionaria. Lo anterior hace que los esfuerzos realizados para elevar los requisitos de ingreso y promover el perfeccionamiento se desperdicien, al ser imposible aprovecharlos adecuadamente dadas las rigideces para asignar los cargos.

Un punto aparte constituye el exiguo y obsoleto esquema de remuneraciones y compensaciones que dificulta atraer a los mejores profesionales. Este sistema también atenta contra un desempeño de mayor efectividad en el extranjero. Baste señalar que los sueldos base fueron establecidos en la década de los sesenta y que para el trabajo en el exterior no se contemplan asignaciones por destinos que impliquen mayores riesgos o dificultades para ejercer el cargo adecuadamente, lo que constituye una herramienta esencial para la vinculación con el medio.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre lo que se debe esperar de una diplomacia moderna, la que estimamos debe apuntar a un diseño que potencie una mezcla de experiencia y conocimiento, que sea más horizontal y en la cual sean las funciones las que determinen las jerarquías. Esto implica dejar atrás el modelo actual que asigna cargos de acuerdo a la antigüedad y no a la competencia de los funcionarios.

Asimismo, se necesita un sistema de evaluación adecuado, que vincule los resultados con la contribución individual y colectiva, según los objetivos de política exterior, dejando atrás el modelo de calificaciones actual, marcado por la discrecionalidad y la disparidad de criterios entre un año y otro. Adicionalmente se debe procurar evitar, o al menos aminorar, los efectos del esquema vigente de “suma cero”, donde el ascenso de un funcionario significa inexorablemente el descenso de otro.

A su vez, el Servicio Exterior debe seguir siendo concebido como una carrera -con un ingreso y término establecido- y dotado de la estabilidad necesaria para cautelar la ejecución de la política exterior desde una óptica de Estado.

## **El Escalafón**

El principal obstáculo para “rentabilizar” la planta diplomática de la Cancillería y aplicar herramientas modernas como un modelo de gestión por competencias, es la estructura del Escalafón del Servicio Exterior. Actualmente, éste está conformado por siete categorías con sus correspondientes denominaciones diplomáticas, siendo su perfil el siguiente:

---

1. DFL 33 de 1979

Categoría Exterior	EUR	Denominación Diplomática	Número Cargos	Número Cargos efectivos	Edad Promedio	Porcentaje T. Profesionales Aprox.
1ra	3	Embajador	93	93	60 <sup>2</sup>	25% <sup>3</sup>
2da	4	Ministro Consejero	68	68	58	50%
3ra	5	Consejero	80 <sup>4</sup>	79	54	80%
4ta	7	Primer Secretario	83 <sup>5</sup>	77	49	90%
5ta	10	Segundo Secretario	85	85	41	100%
6ta	13	Tercer Secretario	105	48	34	100%
7ma	16	Tercer Secretario 2da	60	18	30	100%

Estas siete jerarquías no coinciden con los niveles funcionales de las unidades del ministerio (embajadas y direcciones), las cuales –a lo más- tienen cuatro niveles:

Exterior	Chile
Embajador	Director
Jefe de Cancillería	Subdirector
Jefe de Departamento	Jefe de Departamento
Encargado Temático	Encargado Escritorio

De esta forma, para hacer coherente la estructura del Servicio Exterior con sus funciones, la planta del servicio debiera tener en cuenta y acomodarse a esta realidad.

Adicionalmente, la planta del Servicio Exterior debiese aspirar a contemplar grados o jerarquías lo suficientemente amplios para motivar la competencia individual y, a su vez, hacer que la evaluación de cada funcionario se base en el desempeño de sus competencias en cargos cuyos perfiles hayan sido previamente definidos en virtud de objetivos claros y medibles.

2. Sólo considera embajadores de carrera

3. Sólo considera embajadores de carrera

4. Ley 19.115

5. Ibid.

## Una planta inmadura

Otra debilidad que presenta el actual escalafón del Servicio Exterior es la distribución etaria de los funcionarios. Los embajadores de carrera (1ª Cat. Ext.) tienen un promedio de edad de 60 años, mientras que el de los Ministros Consejeros (2ª Cat. Ext.) es de 58 y en los Consejeros (3ª Cat. Ext.) de 54 años. A su vez, la formación universitaria completa tiene una distribución inversa a dichos niveles, situación que se produce por los diversos criterios de ingreso que han existido en los últimos cuarenta años, tales como la no exigencia de título profesional o los concursos extraordinarios.

El problema que genera esta distribución es que, al ser escasa la movilidad y excesivamente jerárquica la estructura, los niveles secundarios envejecen sin tener experiencia ejecutiva relevante, lo que luego afectará su desempeño cuando asciendan a cargos de responsabilidad.

Recordemos que a la Academia Diplomática (7ª Cat. Ext.) ingresan profesionales de aproximadamente 27 años, quienes tienen su primer ascenso tras 4 años y luego tardan un promedio de 8 años en ascender cada categoría, proyección que los encontrará en edad de jubilar antes de llegar a la categoría más alta.

Si a esto se agrega que la rigidez jerárquica hace que los cargos se asignen de acuerdo a la antigüedad que entrega este escalafón de siete grados y no por las competencias de cada cual para ejercer determinada función, tenemos que nuestros diplomáticos pasan los años más productivos y dinámicos ejerciendo puestos de poca responsabilidad. Esto implica un bajísimo retorno al Estado considerando su preparación académica, su experiencia en el exterior y su perfeccionamiento. Con el sistema vigente, Chile pierde generación tras generación de diplomáticos.

La solución a este problema pasa por considerar un Escalafón de menos categorías o grados, con el objeto de alinearlas competitivamente con los niveles funcionales de la Cancillería. Grados más amplios permitirían a sus integrantes postular a los puestos de acuerdo a perfiles y competencias definidos, en una –aún pendiente- estructura pensada de acuerdo a la Misión y objetivos del Ministerio.

Esta nueva planta podría concretarse mediante la fusión de las categorías actuales según muestra la tabla siguiente. En ella se mantiene el número de plazas en la 1ª Categoría de Embajadores por su naturaleza especial y se fusionan las actuales 2ª y 3ª en una nueva 2ª Categoría. Las actuales 4ª, 5ª y 6ª se fusionan en una nueva 3ª Categoría. A ella se agregaría una 4ª Categoría con grado 10 EUR correspondiente a los alumnos de la Academia Diplomática. Para el paso de la nueva 3ª Categoría a la nueva 2ª se puede considerar un examen de pertinencia y conocimientos o la acreditación de un postgrado calificado.

Categoría Exterior	EUR	Denominación Diplomática	Número Cargos	Edad Promedio	Porcentaje T. Profesional Aprox.
1ra	3	Embajador	93	59	25%
2da	4	Según perfil cargo	147	55	66%
3ra	7	Según perfil cargo	210	42	96%
4ta	10	Academia	18	30	100%
			468		

Esto debiera redundar en un sistema de movilidad meritocrática sin dañar el “activo” de los funcionarios mayores, su antigüedad, pero abriendo los puestos a una competencia basada en capacidades que debiera tener efectos en un mejor resultado institucional. La adecuación de los grados EUR por la vía de la supresión de los cargos que hoy no se utilizan, implicará hacer más competitiva la carrera diplomática frente a otras alternativas profesionales luego del egreso de las universidades.

La aplicación de este nuevo esquema puede ser la siguiente:

Nivel Funcional	Exterior	Chile	Grado Acreditación y Compensación	Requisitos	Origen
1	Embajador	Director	Embajador	Competencias Funcionales, Conductuales y Experiencia	Nombramiento
2	Jefe de Cancillería	Subdirector	Ministro Consejero	Competencias Funcionales, Conductuales y Experiencia	2ª Cat. Ext.
3	Jefe de Departamento	Jefe de Departamento	Consejero	Competencias Funcionales, Conductuales y Experiencia	2ª y 3ª Cat. Ext.
4	Encargado Temático	Encargado Escritorio	Primer Secretario	Competencias Funcionales, Conductuales y Experiencia	3ª Cat. Ext.

El Nivel Funcional 1 se proveería por nombramiento como en la actualidad, mientras que los siguientes se ocuparían luego de un proceso de postulación competitiva. La 2ª Categoría Exterior estaría disponible para ocupar el Nivel Funcional 2, mientras que la 3ª Categoría Exterior haría lo propio con el Nivel Funcional 4. Para el caso de puestos del Nivel Funcional 3, ambas categorías podrían postular.

## Perfiles de Cargos y Gestión por Competencias

La implementación completa de un esfuerzo por la excelencia pasa porque los funcionarios puedan postular a los puestos. Cabe señalar que el Estado ya se encuentra comprometido en un proceso de profesionalización de su gestión, siendo una de sus bases los sistemas de concursabilidad meritocrática, hoy recogidos en las últimas actualizaciones del Estatuto Administrativo. En el caso de la Cancillería, se requerirá concretar el proyecto de Gestión por Competencias, insertándolo en un nuevo modelo integrado de gestión de Política Exterior, para procurar cumplir con la Misión<sup>6</sup> del Ministerio de RR.EE.

Para su implementación, se deberá diseñar la estructura de cargos de la Cancillería, tanto en Chile como en el exterior bajo una óptica flexible –tipo cartera o *portfolio*–, de tal manera que permita acomodarla a las prioridades y objetivos presentes. Luego de ello se debiera levantar las descripciones de funciones asociadas a cada cargo o familia de cargos, tanto en el exterior como en Chile y los perfiles y competencias necesarios asociados a ellos, estableciéndoles también su grado diplomático de acreditación. Este debe priorizar la función y no la antigüedad, como es hoy, lo que dificulta el acceso y vinculación de nuestros representantes.

Así, la Cancillería en Santiago y las embajadas, misiones multilaterales y consulados en el exterior, ordenarían sus niveles y cargos de acuerdo a los objetivos de política exterior y a sus reales necesidades. La definición de estos niveles, cargos y sus perfiles de competencias debe también establecer su grado diplomático o consular.

En el exterior, en las embajadas al menos debieran existir tres niveles (Embajador o Jefe de Misión, Segunda Jefatura y Tercera Jefatura), mientras que en Santiago, pueden ser cuatro (Director General, Director, Jefe de Departamento, Escritorio) los que se organizarían bajo un concepto de mayor flexibilidad.

Los funcionarios entonces postularían a los cargos de acuerdo a sus competencias y experiencia. Ello permitiría elevar la calidad del desempeño y diseñar la propia carrera a partir de materias útiles para la Cancillería. De esta forma se contribuiría a generar un círculo virtuoso entre exigencia y resultados, hoy tan necesario para nuestra diplomacia.

En definitiva, para avanzar en la modernización de la Cancillería, es indispensable modernizar el servicio exterior. En este sentido orientar el trabajo hacia un esquema de gestión por competencias, aparece como lo más razonable. Ahora bien, para que lo anterior se pueda implementar en forma adecuada, es indispensable que previamente se haga el trabajo de fijar los objetivos, principios y lineamientos de lo que pretende Chile en sus relaciones con el mundo. En base a ello se podrá constituir el marco de referencia dentro de los cuales los gobiernos deberán llevar adelante sus planes y programas de acción para el período que corresponde a su administración y así fijar los criterios de gestión y metas que se debiera implementar.

---

6. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el Departamento de Estado encargado de la planificación, dirección, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior que formule el Presidente de la República.