

Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina

HUGO DALBOSCO*

Revista Cultura Económica

Año XXXIII • N° 90

Diciembre 2015: 30-43

Resumen: Este artículo describe la carrera profesional y el trabajo diplomático en Argentina, y destaca en papel del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) en la selección y formación de profesionales idóneos, que contrasta con otros sistemas de selección y formación de funcionarios. El autor refleja el modo en que la Cancillería pudo generar su propia burocracia y consolidarse como un actor legitimado para responder ante situaciones de crisis e intervenir en la formación de políticas exteriores.

Palabras clave: servicio exterior – diplomacia – idoneidad – política exterior – Argentina

Lessons from the Diplomatic Career for the Formation of Argentine Bureaucracy

Abstract: This article describes the career and diplomatic work in Argentina, and highlights the role of the National Foreign Service Institute of the Argentine Ministry of Foreign Affairs (ISEN) in the selection and training of skilled professionals, which contrasts with other systems of selection and training of officials. The author shows how the Foreign Ministry could generate its own bureaucracy and establish itself as a legitimate actor able to respond to crisis situations and intervene in the formation of foreign policy.

Keywords: foreign service – diplomacy – eligibility – foreign policy - Argentina

I. Introducción

Existe una cierta correlación entre el nivel de desarrollo y el grado de burocratización estatal. Tal relación fue postulada por diversos estudios que se realizaron desde los años '90 (Rauch y Evans, 1999; Longo, 2002) y también es comprobable a simple vista. En efecto, los países desarrollados cuentan con burocracias estables, profesionales y competitivas, asentadas en el principio del mérito y asistidas por una carrera profesional que asegura un estándar de calidad y al mismo tiempo neutraliza

posibles distorsiones (Prats Catalá; 2001). El subdesarrollo, por su parte, presenta en general altos niveles de corrupción, clientelismo, nepotismo y politización de la administración pública. Entre uno y otro extremo, hay varias estaciones intermedias, que obedecen a la evolución histórica, a la cultura y a la idiosincrasia de las respectivas sociedades. Es difícil, sin embargo, verter un juicio general porque, además, las burocracias no son conjuntos homogéneos sino distintos conglomerados, que varían entre sí en forma significativa, cualquiera sea su nivel de desarrollo. Combinando las

* Universidad Católica Argentina - hugoluisdalbosco@gmail.com

características modeladas por Weber en el marco de la complejidad creciente del Estado, la burocracia estatal es, más bien, una suerte de confederación de élites administrativas más o menos profesionalizadas. Podríamos percibir el grado de burocratización por la generalización de aquellas características en todos – o en la mayoría – de los conglomerados, o su concentración y aislamiento en uno o en pocos de ellos.

Pese a que se podría concluir que es necesario propiciar ese vínculo creativo entre el desarrollo y una élite político-administrativa meritocrática, los arreglos institucionales destinados a establecerlas parecen no constituir una prioridad de los sistemas políticos latinoamericanos, y tampoco en el caso de la Argentina. Sin perjuicio de ello, se pueden observar en varios países ciertos enclaves de élites burocráticas que realizan aquellos valores, aunque en forma circunscripta a políticas específicas. En la Argentina, el caso de los diplomáticos de carrera se destaca en el contexto de la burocracia nacional, pese a haber atravesado distintos regímenes políticos, a haber enfrentado cambios dramáticos de las circunstancias históricas nacionales y a las mutaciones del ámbito internacional. Aunque existen otras experiencias de desarrollo de burocracias a lo largo de la historia institucional argentina (Plotkin; Zimmermann; 2012a. y 2012 b.), respecto de las actualmente vigentes, particularmente en el ámbito de la administración centralizada, ninguna otra reúne en forma tan acabada las características típicas de los ideales de raigambre weberiana (selección y carrera por mérito, aptitud técnica, prestigio social, etc.) a las que debe sumarse una relativa influencia en el proceso de toma de la decisión política debido a las distintas modalidades de su intervención en el ciclo de formación de la política exterior.

II. La carrera diplomática

Pese a los cambios y a la complejidad de las relaciones internacionales, puede decirse que las funciones diplomáticas son variaciones y derivados de las glosadas

literariamente por Nicolás Maquiavelo (1979) en el siglo XVI y que se consagraran con la consolidación de los Estados westfalianos (Marín; 2002). Así, la observación e información, la negociación, la representación y la protección de los intereses nacionales parecen constituir el conjunto escueto y compacto que da forma a las tareas de los diplomáticos en todas partes del mundo.

La Ley del Servicio Exterior de la Nación agrupa las funciones de sus miembros en dos grandes conjuntos, las diplomáticas y las consulares. Las primeras consisten en "representar a la Nación", lo cual comprende:

- promover los intereses de la República;
- sostener los derechos derivados de los tratados, costumbres y usos internacionales;
- velar por el prestigio nacional;
- fomentar las relaciones políticas, económicas, culturales y sociales, y
- difundir el conocimiento del país.

Las funciones consulares, por su parte, abarcan la autorización de los actos jurídicos y genéricamente el registro civil, en forma regular, y la toma de testimonios, juramentos y declaraciones, así como la validación de instrumentos públicos por motivos de urgencia. Además, la ley, al explayarse sobre los deberes de los miembros del servicio exterior, agrega implícitamente la función de información regular a las autoridades gubernamentales.

Desde la perspectiva más genérica de la representación de los intereses del país, las funciones de los diplomáticos profesionales efectivamente abarcan los dos grandes ámbitos ya anticipados por Maquiavelo: la negociación y la información. Pero ambas actividades están mutuamente implicadas y difícilmente las tareas involucradas en cada una de ellas puedan ser distinguidas con precisión en el accionar concreto, más allá de la separación que pueda hacerse a los efectos analíticos.

La negociación internacional es la culminación de un proceso que se origina en la serie de vínculos de todo tipo que los

diplomáticos entablan con sus referentes políticos y con los de diversas actividades no necesariamente oficiales en los destinos o con los representantes extranjeros en nuestro país. Ello requiere del acopio de información sustantiva y variada, de la descripción de perfiles de personalidades, de antecedentes históricos y culturales, así como de los datos más crudos de la economía, las finanzas, la geografía, la demografía del país de destino o de los distintos componentes del organismo del sistema multilateral en el cual el diplomático ejerce sus funciones. Pero el acopio de la información sólo es el punto de partida; le sigue una tarea de interpretación y sistematización –de "inteligencia", en el sentido técnico de la palabra– que el agente diplomático sólo puede realizar a partir de una sólida formación cultural y de una afinada capacidad para asociar ideas.

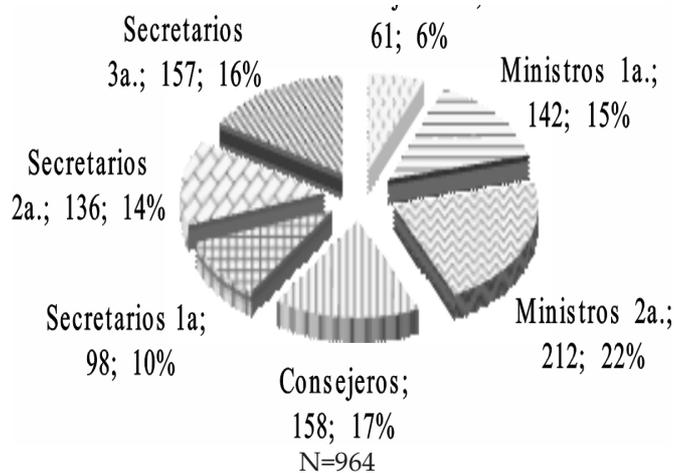
Las nuevas exigencias han extendido el alcance de las funciones de información y negociación tradicionales. La primera, por ejemplo, no se restringe a la información vertical dentro del ámbito gubernamental sino que, en buena medida, se extiende a la sociedad en general (Marín; 2002). En la actualidad es crecientemente importante que los diplomáticos intensifiquen una relación más amplia y abierta con los ciudadanos y los grupos del país de destino y del propio y no sólo con los interlocutores oficiales o sus superiores jerárquicos (*diplomacia pública*). La segunda, ya no incluye solamente representantes de los gobiernos, sino de los grupos sociales, etc. El surgimiento de nuevos actores en el campo de las relaciones internacionales, la variedad y multiplicidad de fuentes de información, la gestación de redes múltiples, etc., también ha exigido la recíproca extensión del ámbito de actuación de los diplomáticos y la diversificación de sus modos de actuación (*diplomacia participativa*).

En este sentido el diplomático profesional debe estar en condiciones de coordinar y desempeñar todas las formas de la diplomacia contemporánea. Dada la alta exigencia de profesionalidad, la formación que reciben debe habilitarlos para manejar con solvencia las últimas tecnologías de comunicación, desarrollar capacidades para

tratar con los *mass-media*, las OSCs y el sector privado en general y ser capaces de reaccionar veloz y eficazmente frente a los acontecimientos.

Las funciones que se han reseñado son cumplidas por un número relativamente estable de diplomáticos profesionales. Al presente, la Argentina suma poco más de 950 funcionarios en actividad, ordenados en siete categorías. Algo menos de la mitad de ellos se desempeña en más de 90 embajadas, y más del doble en representaciones consulares. El resto, presta funciones en la Cancillería, distribuidos en las distintas áreas internas. Desde 1964 son reclutados anualmente, y luego formados, por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Sólo ellos pueden ejercer las funciones diplomáticas en el exterior, con la única excepción de los embajadores políticos –y de un número reducido de funcionarios especializados de menor jerarquía– nombrados directamente por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Escalafón 2015 - Distribución de rangos



Los integrantes del SEN se estructuran en las siguientes categorías, en las cuales aparecen integradas las funciones diplomáticas y consulares:

- a) Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
- b) Ministro Plenipotenciario de Primera Clase

- c) Ministro Plenipotenciario de Segunda Clase
- d) Consejero de Embajada y Cónsul General
- e) Secretario de Embajada y Cónsul de Primera Clase
- f) Secretario de Embajada y Cónsul de Segunda Clase
- g) Secretario de Embajada y Cónsul de Tercera Clase

El desarrollo de la carrera diplomática está pautado por la legislación. Los miembros del SEN desde el rango de Ministro hacia arriba deben contar con acuerdo del Senado para desempeñar sus funciones. Los ascensos del resto del personal de carrera se disponen por la vía administrativa. En ambos casos, el progreso en la carrera diplomática está reglamentado y la promoción la eleva o propone el Canciller, según sea el caso, luego de la intervención de una Junta Calificadora. El ascenso está supeditado a la existencia de vacantes en la categoría superior, pero sólo pueden ascender quienes acrediten una permanencia mínima de tres años en cada categoría –para acceder a algunas de ellas se exige, además, haber aprobado cursos especialmente diseñados para ellas por el ISEN. La Junta Calificadora ordena el grado de prioridad de los ascensos de acuerdo con la antigüedad y los méritos de los candidatos, asesora al Canciller en lo referente a promociones, traslados, sanciones, disponibilidades, retiros y mantiene actualizado el escalafón del SEN por orden de antigüedad y méritos. Dicho organismo está integrado por cinco miembros: es presidido por el Subsecretario de quien dependa el área de personal, y posee cuatro vocales con rango de embajador en actividad con funciones en la Cancillería. Anualmente, los funcionarios del SEN son calificados por sus superiores inmediatos, de forma confidencial, en un sistema de doble instancia mediante una foja de concepto y calificaciones diseñada por la Junta Calificadora.

El escalafón se confecciona por el orden de mérito obtenido al egresar del ISEN y de

allí en adelante se ordena la antigüedad en la carrera y en la categoría, por lo cual el orden se va modificando conforme a las calificaciones y los ascensos. Aunque los funcionarios, salvo excepciones, siguen la cadencia del orden de mérito inicial –que tiene cierta influencia sobre la elección del primer destino interno, el cual, a su vez, parece influir sobre la del primer destino en el exterior– y las cohortes ascienden mayormente en forma completa o por porciones con poco tiempo de diferencia entre una y otra, el camino es más prolongado y en forma más desgranada cuanto más se aproximan al rango de Consejero.

El diplomático recién incorporado a la carrera como Tercer Secretario inicia su trayectoria en un destino interno de la Cancillería, donde es designado al finalizar su formación en el ISEN. Usualmente, luego de un período de al menos dos años, se plantea la posibilidad de salir al primer destino en el exterior. En su desarrollo, el conjunto de la carrera puede dividirse en dos tramos. Para diferenciarlos llamaremos "administrativo" al que corresponde a la primera mitad, y "político" al que abarca la segunda. Las denominaciones hacen referencia al criterio predominante, pero la calificación y las ponderaciones que efectúa la Junta Calificadora se aplican durante todo el desarrollo de la carrera. El tramo administrativo abarca el segmento comprendido entre el egreso del ISEN y la designación como Tercer Secretario hasta llegar al rango de Consejero. En éste período, el criterio para determinar los ascensos es fundamentalmente endógeno y el procedimiento se desarrolla con la cadencia propia de organizaciones similares, con mecanismos formales y pautados, siendo excepcionales las anomalías. La calificación anual se agrega al legajo de cada diplomático y es considerada por la Junta Calificadora al preparar la propuesta de ascensos. El mismo procedimiento se emplea en el tramo político, pero éste depende de una ponderación intersubjetiva sobre la que inciden múltiples factores. En efecto, para ascender al rango de Ministro de Segunda Clase y a los siguientes, es necesario que los

diplomáticos propuestos obtengan conformidad del Senado. En este segmento se produce un juego de influencias internas y externas mucho más variado y de carácter abierto que revierte sobre los niveles superiores del escalafón.

Además de los diplomáticos propiamente dichos, es preciso completar el panorama refiriendo la incidencia de los llamados "embajadores políticos", categoría que comprende, como ya se dijo, a un conjunto limitado de personas no provenientes de la carrera, designadas en la categoría superior para cumplir funciones en el exterior por decisión del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Estos funcionarios, nombrados de acuerdo con el artículo 5º de la Ley de Servicio Exterior, han sido abundantes y variados desde 1983 y han ocupado destinos de relevancia estratégica. Aunque desde 1995 la reglamentación de la Ley Orgánica del Servicio Exterior fija el límite de 25 embajadores políticos, este tope ha sido superado en varias oportunidades, antes y después de esa fecha. Más allá de esta excepción, debe compararse el número total de embajadores designados por cada gobierno y la proporción de embajadores políticos en esa cantidad. Tomando la referencia de Bonardi (2013), entre 1983 y 2012, para 43 países, los gobiernos designaron 357 embajadores, de los cuales 153 fueron designados en conformidad con el artículo 5º de la Ley de SEN, con lo cual el 43% del total no proviene de la carrera diplomática. En términos más generales, según nuestra investigación, entre 1983 y 2015 los sucesivos gobiernos hicieron 207 nombramientos de embajadores políticos con destino en el exterior, algunos de los cuales recayeron sobre las mismas personas, en uno o distintos períodos.

La incidencia de estos nombramientos es alta desde dos puntos de vista. Por un lado, el escalafón 2015 registra 61 diplomáticos con el rango de embajador, a los que podrían sumarse hasta 25 embajadores políticos. Éstos alcanzarían así el 29% de la planta total de embajadores; sin embargo, mientras la totalidad de los embajadores políticos está destinada en el exterior, un número considerable de los profesionales presta

funciones de distinta relevancia en la Cancillería. Si se tiene en cuenta que se cubren normalmente cerca de 90 embajadas, casi el 30% podría quedar a cargo de embajadores políticos. Además, se suele designar a diplomáticos de carrera de menor rango –Ministros de 1ª o de 2ª clase– en la función de embajador, con lo cual el número de embajadores de carrera que permanecen en el país es proporcionalmente mayor respecto de las otras categorías.

Por otro lado, importan los destinos a los que son enviados los embajadores políticos. Entre 1983 y 2015, el 28% de las designaciones abarcaron países europeos y una cifra cercana, el 27%, para los países no limítrofes de América Latina. Para los vecinos, el 17% y para los organismos internacionales, el 15%. En los países limítrofes es casi una regularidad la designación de embajadores creados por el artículo 5º de la Ley del Servicio Exterior, con escasas excepciones. Los diplomáticos de carrera valoran significativamente tales destinos por su importancia estratégica, juicio que suele extenderse, como segunda opción, a los países latinoamericanos en general. Obviamente, también conceden gran importancia a las representaciones en los Estados Unidos, en los países de la Unión Europea y en los organismos internacionales (Dalbosco; 2014). En 2015, la totalidad de las representaciones diplomáticas en los países limítrofes y de América Latina –a excepción de un solo país– estaba en manos de embajadores políticos, al igual que la representación en Estados Unidos; en Europa, sólo uno de los embajadores era de carrera. La mayoría de los embajadores "art. 5º" designados son políticos profesionales de distintos partidos, con predominio del gobernante en cada período, aunque hay otras procedencias como sindicalistas, empresarios y referentes de la cultura. El número de los embajadores políticos y la relevancia de sus destinos indicarían una aparente limitación de la importancia y la influencia de los diplomáticos, toda vez que se ocupan los cargos "naturales" de los profesionales con personal proveniente de otras extracciones.

Como contrapartida, los cargos superiores de la Cancillería –así como de los

otros ministerios, secretarías de la Presidencia y de la Jefatura de Gabinete de Ministros– se ocupan regularmente con los llamados "funcionarios políticos" (Ministros, Secretarios y Subsecretarios), denominación que sintetiza el régimen de dependencia exclusiva del Presidente, sin derecho a la estabilidad y asociado a un mandato que no puede extenderse más allá del correspondiente al Primer Magistrado, pero sí puede durar menos. Así, la plana mayor de la Cancillería está formada por un conjunto variable de funcionarios políticos. De acuerdo con la costumbre –prevista también por la Ley del Servicio Exterior– algunos de estos funcionarios son simultáneamente miembros de la carrera diplomática, condición que no pierden con tal designación. Esta circunstancia puede tomarse como una medida relativa de la influencia de los diplomáticos de carrera en la formación de la política exterior, tanto en lo que podría ser el vínculo de la agenda política del gobierno con las exigencias derivadas de la agenda propia de las relaciones internacionales, como en la gestión ordinaria que proviene de las decisiones tomadas por el más alto nivel.

Durante el período 1983-2015 los distintos gobiernos hicieron 207 nombramientos de funcionarios políticos en la Cancillería, que recayeron sobre 164 personas, de las cuales 65 comprendieron a diplomáticos de carrera, incluyendo un Ministro de Relaciones Exteriores¹. Entre esos nombramientos se destaca en algunos gobiernos el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores o equivalente y, desde la incorporación del Comercio Internacional como área funcional del Ministerio, el de Secretario de Comercio Internacional y Relaciones Económicas Internacionales o equivalente. Algunos de los nombres que ocupan cargos de esos niveles se repiten en distintos gobiernos. Este desempeño podría tomarse como un indicador de la importancia e influencia de los diplomáticos profesionales en el manejo de las relaciones exteriores.

En el escalafón diplomático actual, el 93% de sus integrantes fue seleccionado a través del ISEN. El 7% restante ingreso mediante una medida excepcional tomada

en abril de 1991 (Decreto N° 575/91) que absorbió al antiguo Servicio Económico y Comercial de la Nación (SECEN), que dependía del área económica. Conceptualmente, la norma –que colocaba la iniciativa en el marco de la reforma del Estado– sostenía que resultaba de interés "unificar, modernizar y hacer más eficiente la promoción del comercio exterior dentro de la política exterior y comercial exterior" y que era necesario propiciar un uso más eficiente y racional de los recursos humanos y de infraestructura de la Cancillería y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. En total, se incorporaron entonces 173 funcionarios procedentes del SECEN en distintas categorías del escalafón diplomático.

Finalmente, respecto de la ubicación que les cabe a los diplomáticos profesionales en el proceso de toma de decisiones, conviene distinguir entre la política exterior de carácter estratégico y las políticas exteriores que se desprenden de aquella. En el primer caso, las características del proceso de toma de decisiones de la política exterior restringen la inserción institucional de la diplomacia profesional en las fases de definición del problema y de formulación de alternativas en las cuestiones estratégicas, determinadas por las preferencias de los gobiernos y los estereotipos ideológicos. En líneas generales, puede decirse que el proceso decisorio en materia de política exterior tiene un grado de institucionalización desigual, tendiendo a estar más profesionalizado en la fase de ejecución que en la estratégica. Aunque el rol central de la Cancillería permaneció constante desde al menos 1983, su peso ha sido diferente según los períodos, más en sintonía con el poder delegado por el Presidente al Canciller de turno, que como consecuencia del *habitus* institucional. Así, la decisión estratégica se concentra en pocos actores institucionales, entre los que sobresale el Poder Ejecutivo, sometido a escaso debate público e intelectual, lo cual subordina la intervención de la diplomacia de carrera a la fase de ejecución, con limitadas posibilidades de revisión de las alternativas. En el segundo caso, que contempla a las políticas exteriores en las que las decisiones estratégicas se toman en forma aislada, así

como a las que emergen de la agenda internacional, alejadas del alcance cotidiano de la política nacional, la diplomacia de carrera cuenta con un mayor nivel de autonomía en todas las fases del ciclo político.

Este doble estándar –decisiones "estratégicas" y "ordinarias"– se refleja, tal vez de un modo contradictorio, en la tendencia de los sucesivos gobiernos a designar al frente de la Cancillería a políticos con ninguna o escasa trayectoria previa en las relaciones exteriores y, paralelamente, en la ocupación de puestos políticos subordinados a la Cancillería por miembros calificados de la carrera diplomática. Desde este punto de vista, para las políticas exteriores "ordinarias" de mediano o de largo plazo, la Cancillería ha sabido generar, a través del servicio profesional, su propia burocracia, que la consolida como un actor legitimado y, en momentos críticos, como un elemento compensador o un factor de equilibrio. En efecto, ante una crisis, frente a un imprevisto o por el simple desconocimiento de una cuestión, se recurre a la "capacidad instalada" de que dispone la diplomacia profesional para reducir la incertidumbre. Su influencia, en estos casos, se eleva considerablemente. Podemos concluir, entonces, que los diplomáticos de carrera son un actor necesario en la formación de las políticas exteriores, pese a que no participan de forma institucionalizada de modo regular en la toma de decisiones estratégicas.

III. Trayectoria del ISEN

La carrera diplomática estuvo reglamentada desde los primeros años de la vida constitucional, pero hasta la segunda mitad del siglo XX el ingreso a ella se hacía generalmente por cooptación y se restringía a un perfil de funcionario que, aunque no se pudiera asimilar completamente a la tradición aristocrática, poseyera un nivel de ilustración de medio a alto, y dominase un idioma extranjero como condición primordial. Aunque la carrera estuvo sometida a los vaivenes políticos y, en consecuencia, la permanencia de sus

miembros en algunos períodos resultaba incierta, parecía mantenerse estable en términos relativos (Solveira; 1997). Las influencias políticas eran necesarias para ingresar, pero la continuidad requería además de otras habilidades, especialmente de la adquisición de un mínimo de profesionalidad, siempre valorada por los funcionarios políticos.

Desde mediados de la década de 1940 hubo algunos intentos de organizar un sistema de selección más formalizado, pero ello recién se logró con la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), el 10 de abril de 1963 mediante el Decreto-Ley N° 2707, a raíz de una iniciativa de Carlos Muñiz, Canciller del Presidente José María Guido. En 1975 la Ley del Servicio Exterior de la Nación N° 20.957 reconoció al ISEN como organismo único de selección, formación e incorporación del personal para el cuerpo permanente activo del Servicio Exterior de la Nación, cuya misión fundamental es "afirmar y desarrollar la vocación profesional, los principios éticos y morales y la convicción patriótica que informan la conducta de los aspirantes a la carrera diplomática". El Instituto depende directamente del Canciller, está a cargo de un Embajador en actividad y sus tareas son la selección e incorporación de los candidatos en calidad de aspirantes y su formación y capacitación profesional, teórica y práctica. Una vez ingresados, los aspirantes son becados y realizan un programa de formación de dedicación exclusiva durante dos años que incluye un conjunto de materias específicas y un período de práctica en áreas de la Cancillería. Al finalizar, se incorporan al Servicio Exterior de la Nación como terceros secretarios o su equivalente en la carrera consular, según el orden de mérito obtenido por sus calificaciones. En el transcurso de la carrera deberán cursar, también en el ISEN, programas obligatorios enfocados para ciertas categorías (Consejero y Primer Secretario) y presentar y defender una tesis para quedar en condiciones de acceder al rango de ministro. Asimismo, el ISEN desarrolla variadas actividades docentes, de investigación, estudio y de extensión de asistencia voluntaria para los diplomáticos,

publica artículos, documentos y libros de interés, que en gran parte son producidos por los propios diplomáticos.

A lo largo de los años, como consecuencia de distintas aproximaciones de acuerdo con las orientaciones políticas y doctrinarias que provenían del entorno institucional y del contexto internacional, se definió y consolidó un formato estándar pero flexible para el curso de aspirantes. Asimismo, se mantuvo la fisonomía del ISEN, su ubicación organizacional y su relativa autonomía de funcionamiento, a medida que se desechaban alternativas y el Instituto desarrollaba una singular resistencia a las convulsiones políticas e institucionales provenientes del contexto político nacional a nivel macro, y del microclima del servicio exterior.

Luego de algunas vicisitudes, desde 1966 comenzó el funcionamiento regular que el ISEN ha observado hasta la actualidad. Desde entonces, el ingreso se repitió anualmente para un número variable de plazas que debían cubrir las vacantes previamente establecidas, aunque éstas no aparecían asociadas necesariamente a un criterio de planificación explícito. El régimen de ingreso se basó en un concurso abierto, sobre requisitos estables –como la edad y el dominio de idiomas– y sobre otros variables –como los títulos afines. Sin embargo, a lo largo del período, el examen de ingreso fue incorporando más elementos y complejidad y se dividió en etapas, todo lo cual exige de entrenamiento y de una preparación prolongada. Desde el comienzo, los candidatos debieron superar al menos una entrevista pautada, –el "Coloquio"– y con el tiempo se impuso la modalidad de exigir la redacción de al menos un ensayo y la aprobación previa de un examen psicofísico. El peso de cada uno de los elementos del conjunto de pruebas depende de una ponderación que usualmente se establece en el mismo acto de convocatoria

Actualmente se tiende a sostener convocatorias más numerosas. La base de reclutamiento se fue ampliando con el lento pero sostenido aumento de la proporción de mujeres y la eliminación de la exigencia de títulos afines, así como por un esfuerzo de difusión y federalización de los concursos.

En efecto, aunque el porcentaje de mujeres sobre el total es todavía francamente menor al de los hombres, la tendencia parece equilibrarse en el último tercio del período. Del mismo modo, el predominio de los abogados sobre otras profesiones se mantiene en términos absolutos, pero disminuye en términos relativos. Proporcionalmente, ha crecido de modo significativo el peso de otras carreras. Las crecientes y variadas iniciativas de difusión y de federalización dieron finalmente resultado y desde comienzos del nuevo milenio se incrementó el volumen de inscripción.

La unificación del SEN y el SECEN desde 1991 obligó al ISEN a rediseñar los cursos con la finalidad tanto de procurar la nivelación de los nuevos miembros, como de capacitar a los antiguos en las cuestiones que llevaban adelante las oficinas económicas y comerciales que, si bien guardaban una relación formal con las embajadas y representaciones en el exterior, se manejaban con una gran autonomía funcional. La integración entre ambos contingentes fue un proceso complejo que llevó varios años de adaptación hasta la asimilación plena. Sin perjuicio de ello, la consumación de la fusión fue la causa y la consecuencia, simultáneamente, de un profundo cambio en la percepción del rol del diplomático y, consecuentemente, en el diseño de su perfil formativo, tarea que le incumbe básicamente al ISEN.

Esta operación se sintió sobre todo el servicio exterior de la Nación y sobre la Cancillería. Venía enmarcada en un panorama de continuidad democrática como no había sido experimentado en el país desde hacía décadas y, además, se planteaba en un proceso de inserción de la Argentina en el orden internacional –"un nuevo orden mundial", según se postulaba desde varias perspectivas– y en el regional, a través de la integración en el MERCOSUR. Las exigencias combinadas de estos factores, además de una mayor sinergia entre los estratos políticos y profesionales de las relaciones exteriores propiciaron un ambicioso rediseño del ISEN que se vio posibilitado por la asociación con el PNUD. En términos estrictos, significó un cambio

integral en la concepción del Instituto desde su fundación. Ello se manifestó especialmente en la creación del cargo permanente de Director Académico, obtenido luego por concurso por un académico de larga trayectoria no perteneciente a la carrera diplomática, la división de la formación en tres grandes áreas –política, económica y de comercio exterior– el rediseño del Plan de Estudios en la línea de una maestría de nivel universitario con las asignaturas a cargo de académicos, y los ajustes en el concurso de ingreso, modificaciones todas que resultarían decisivas para la materialización del nuevo perfil del egresado del ISEN. Luego de más de 50 años, el Instituto aparece legitimado por su desenvolvimiento a través del cual pudo evolucionar y extender su influencia más allá de su ámbito específico, de tal manera que el perfil del diplomático profesional se asocia automáticamente a la academia diplomática.

A través del análisis de la organización de los estudios y del contenido de la currícula del ISEN se puede observar una gran capacidad de adaptación. De las variaciones de los Planes de Estudio pueden inferirse las orientaciones principales que animaron las distintas gestiones sin dejar de establecer, empero, algunas líneas generales que atravesaron a varias de ellas. Desde su creación hasta la restauración democrática, los planes parecen privilegiar los aspectos jurídicos e históricos de las relaciones internacionales, con una metodología más bien descriptiva y casuística y un menor énfasis en los contenidos teóricos. Durante buena parte de este tiempo se nota una marcada tendencia a resaltar los aspectos estratégicos y geopolíticos vinculados a la defensa y a la seguridad, con profesores militares o relacionados con ellos. A partir de la restauración democrática estos últimos contenidos fueron desplazados. Desde entonces, paulatinamente se trató en forma explícita de fundamentar los estudios en un marco teórico de las relaciones internacionales, utilizando la metodología de las ciencias sociales y dándole un espacio creciente a la economía. Finalmente, desde la incorporación de las relaciones

comerciales como dimensión inseparable de la diplomacia, el plan de estudios aumentó la carga de contenidos teóricos y descriptivos relativos a las cuestiones económicas y comerciales. Naturalmente, semejante despliegue exige, por un lado, un esfuerzo de integración de los conocimientos y, por otro, que no se pierda de vista que se trata de un programa de formación de funcionarios en el marco de una profesión cuya actuación se rige por normas y procedimientos formales e informales. Los últimos planes parecen responder a esos planteos y disponen los estudios en módulos que persiguen el objetivo de una doble integración, de los conocimientos provenientes de distintas ramas, por un lado, y de la teoría con la práctica, por otro.

Por otra parte, en relación con el perfil del diplomático que se proyecta, en la evolución de los planes de estudios se encuentran tres grandes orientaciones formativas predominantes que no se excluyen sino que se adicionan a lo largo del desenvolvimiento organizacional y formativo del Instituto. En primer lugar, una imagen clásica, proyectada por los fundadores y reafirmada a lo largo del complejo período que culmina con la Ley del Servicio Exterior de la Nación, combinaba la adquisición de las habilidades tradicionales de los diplomáticos, reforzadas por una mayor información y un *background* cultural que debía constituir una marca distintiva. Las circunstancias políticas internas y las características nacionales del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior reforzaron la imagen del diplomático más bien aséptico y "todo-terreno" que constituyó el refugio técnico en la segunda etapa, abarcada en su mayor parte por el gobierno militar y proyectada durante los primeros años del gobierno democrático. En ellos, los profesionales revalidaron sus títulos e iniciaron lentamente el camino hacia la construcción de un perfil más completo, versátil y amplio. Por último, las perspectivas abiertas desde la restauración democrática y especialmente desde los tempranos años '90 obligaron a una nueva adaptación del rol del diplomático, enriquecida además por

algunos giros importantes en las orientaciones de la política exterior. Evidentemente, la incorporación del Servicio Económico y Comercial Exterior fue encuadrada en una estrategia formativa que superaba las meras exigencias de la fusión con el servicio diplomático. En efecto, las autoridades de los años '90 postulaban un nuevo perfil del diplomático que debía ser proporcionado por el ISEN. Desde el comienzo de la gestión de Di Tella, se enfatizó en la necesidad de insertar a la Argentina en el "nuevo orden mundial" en el cual las relaciones económicas serían determinantes, razón por la cual los profesionales de la diplomacia debían estar especialmente preparados en la materia. Sin perjuicio de ello, también resalta la continuidad y variedad de los rumbos que ha tomado la integración latinoamericana, entre otras iniciativas. Otro tanto puede decirse del desarrollo del sistema multilateral posterior a la Caída del Muro y la aceleración de las múltiples manifestaciones de la globalización. Aparecieron, asimismo, nuevos ámbitos para el desenvolvimiento de las relaciones internacionales que, a su vez, han generado nuevas exigencias sobre la política exterior y han extendido el alcance conceptual de las funciones diplomáticas tradicionales de información y negociación. En la actualidad se le da especial importancia a los contenidos que orienten a los diplomáticos hacia el establecimiento de una relación más amplia y abierta con los ciudadanos y los grupos del país de destino y del propio y no sólo con los interlocutores oficiales o sus superiores jerárquicos. Se pone de manifiesto también que el surgimiento de nuevos actores en el campo de las relaciones internacionales, la variedad y multiplicidad de fuentes de información y la gestación de redes múltiples, exigen la recíproca extensión del ámbito de actuación de los diplomáticos y la diversificación de sus modos de operación.

Durante el primer tercio de su trayectoria, pese a ciertas vicisitudes, el ISEN logró consolidarse institucionalmente. Con el desenvolvimiento, adquirió la fisonomía de un instituto formativo y, particularmente desde la restauración

democrática, fue adaptando los programas de estudio y la enseñanza, por una parte, a las exigencias académicas y, por otra, a la evolución de las relaciones internacionales en el contexto de profundos cambios en el orden mundial que repercutieron sobre la profesión diplomática.

IV. Comparación con la evolución de las otras experiencias

La profesionalización de la alta dirección pública reconoce varias iniciativas a lo largo de los últimos sesenta años. En 1958 se creó el Instituto Superior de la Administración Pública (ISAP) vinculado a un *Plan de Racionalización Administrativa* cuya aplicación se diluyó en las contradicciones políticas de la época, y el organismo fue discontinuado definitivamente en 1970. En 1973 se creó por ley el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) como un organismo descentralizado con el propósito de brindar capacitación y hacer investigaciones sobre la administración pública. Desde 2002 el INAP sigue funcionando como un organismo centralizado, cumpliendo funciones similares y coordinando el sistema nacional de capacitación. Ninguna de las dos iniciativas, sin embargo, comprendió el proceso selectivo y formativo de los funcionarios de modo permanente. Hubo otros programas que lo intentaron con suerte diversa.

Durante la presidencia de Alfonsín, tomando la experiencia de los cuerpos de élite de los países desarrollados, particularmente del modelo francés, se creó el *Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. Si bien este modelo no replicaba integralmente a la célebre *École National D'Administration* (ENA), introducía como práctica permanente los tres elementos básicos de una meritocracia: la selección objetiva, la formación intensiva y el progreso de carrera pautado y competitivo. Los funcionarios rigurosamente seleccionados eran sometidos a un curso de 30 meses y luego distribuidos en la administración pública con un escalafón especial (Decreto 2098/87), para cumplir funciones de planificación, organización y coordinación de nivel

superior. La última convocatoria, sin embargo, se hizo en 1993. El Cuerpo sobrevive, integrado por aproximadamente 160 profesionales, pero el Programa fue, en los hechos, discontinuado.

En los años '90, el ministro Cavallo también intentó la organización de un cuerpo de élite, pero enfocado en el área económica. El *Instituto Superior de Economistas de Gobierno* (ISEG) fue creado en el ámbito del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Decreto N° 1921/94). Los candidatos seleccionados, graduados en disciplinas afines, luego de completar el programa obtenían, además de un cargo en el área económica, un título de postgrado (Magister en Economía de Gobierno). El ISEG fue discontinuado por la vía presupuestaria, primero y suprimido finalmente en 2000.

Sin embargo, durante la presidencia de Menem los esfuerzos se dirigieron hacia los escalafones más amplios de la administración pública, particularmente en el segmento centralizado. Se reeditaban así, aunque con otra disposición, los intentos varias veces encarados desde los años cincuenta. En efecto, en 1991, se aprobó *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa* (SINAPA, Decreto 993/91). Se trataba de un ordenamiento escalafonario que comprendía, en forma no exclusiva, la totalidad de la administración centralizada con un régimen de selección por concurso en cada jurisdicción y un segmento de "cargos con funciones ejecutivas" que comprendía al nivel gerencial. Los integrantes de esta franja debían realizar un programa formativo –el Curso del Alta Gerencia Pública– y revalidar su concurso en forma periódica. En plena marcha del proceso, la llamada "Reforma del Estado II" (Decreto N° 660/96 y Ley N° 24.667) hizo desaparecer muchos de esos cargos. Luego, con el cambio de gobierno de 1999, se extendió la práctica de reemplazarlos por designaciones transitorias efectuadas con creciente excepcionalidad por el Poder Ejecutivo, mecanismo que se mantuvo en los gobiernos siguientes hasta la actualidad, pese a la sustitución del SINAPA por el *Sistema Nacional de Empleo Público* (SINEP Decreto N° 2098/08), como consecuencia del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Nacional (Decreto N° 214/

06) y de varios convenios sectoriales.

En el marco de este nuevo ordenamiento, por una iniciativa del INAP en 2007 se creó el *Programa de Formación para las Carreras de Estado*, integrado inicialmente por una Especialización en Dirección Pública y un Posgrado en Gestión de Organizaciones Públicas. El universo de referencia eran los directivos y los profesionales de la administración y se buscaba homogeneizar e integrar la formación del segmento superior de la administración. Aunque el Programa fue lanzado oficialmente, no se llegó a organizar en su formato original y, en su lugar sólo pudieron lanzarse formatos especializados relacionados con otros centros de capacitación de la administración pública como la Escuela de Abogados del Estado.

Como se aprecia, casi ninguna de estas iniciativas tuvo continuidad ni se extendió, más allá de un alcance limitado, siquiera dentro de los períodos de gobierno en que se iniciaron. Los administradores gubernamentales y los economistas de gobierno, como proyectos referidos a un modelo funcional de élite transversal, o ligado a un área determinada respectivamente, no han tenido la regularidad, la continuidad ni el arraigo institucional de los diplomáticos profesionales. Los administradores gubernamentales comparten con éstos la modalidad de selección para el ingreso al órgano de formación, pero no están ligados a una política determinada y probablemente, las dificultades derivadas de la transversalidad así como la generalización de la opción de concursar los cargos con funciones ejecutivas del SINAPA primero y del SINEP después, por cada organismo, favorecieron la discontinuidad del proyecto. Los economistas de gobierno, sí estuvieron vinculados a las políticas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, pero puesto que sus cargos no estaban asociados a un encuadre diferenciado del de la administración central, pudieron ser cubiertos más tarde por los procedimientos de concurso para cargos con funciones ejecutivas establecidos por el SINAPA, en su momento, o por cuadros políticos. Tanto los AGs como los

EGs, no llegaron a contar con un número relevante, y sus cargos o no ocupaban vacantes, como en el primer caso o, como en el segundo, quedaban accesibles a los concursos o a las designaciones directas de cuadros partidarios o elencos técnicos propios en las distintas gestiones políticas. Ambas experiencias necesitaban del sustento de un respaldo político que no fue renovado por los sucesivos gobiernos. Los funcionarios seleccionados y formados por estos sistemas, altamente calificados en muchos casos, no resultan "necesarios" o "imprescindibles" para los organismos donde prestan servicios.

Por su parte, los procesos de selección, formación y promoción destinados a formar una "alta gerencia pública" con los cargos con funciones ejecutivas del SINAPA primero y del SINEP después –y otros escalafones sectoriales surgidos de la negociación colectiva– se organizaron a partir de una propuesta diferente basada en la selección jurisdiccional y la formación unificada y homogénea. Pero finalmente tales intentos sucumbieron o aún no han podido revertir el recurso a las designaciones por vía de excepción que se convirtieron en una senda de politización de la alta gerencia pública y de clientelismo.

Pero mientras que en los AGs y los EGs el resultado de la falta de arraigo institucional generó su congelamiento o discontinuidad, los cargos con funciones ejecutivas se mantuvieron por la vía de la designación política, de carácter excepcional en principio, pero luego generalizada hasta la disolución de la excepcionalidad. Es decir que su desenvolvimiento evolucionó en contra de la racionalidad que los originó. En este caso, pese al intento inconcluso de brindar un programa de formación a partir de la creación de las Carreras de Estado, se confunde y subordina el concepto de profesionalización del empleo público a una oferta nutrida y variada de capacitación de funcionarios, es decir a la exigencia de una serie de atributos personales y a la adquisición de un conjunto formalizado de habilidades. Tal procedimiento no propicia, sin embargo, la creación de una burocracia estable en el segmento del "directivo público" (Pacheco; 2003) capaz de

constituirse en un actor legitimado en el ciclo de formulación y gestión de las políticas públicas.

En líneas generales, no se logró generalizar un sistema de mérito ni eliminar –o, al menos, controlar suficientemente– la injerencia de los factores políticos en el manejo de la administración, tanto desde el punto de vista de los vicios clásicos del clientelismo y la politización de la alta administración, como desde el ángulo de la continuidad de las políticas públicas.

V. Conclusiones

Como se anticipó en la introducción, en el marco de la burocracia argentina, los diplomáticos de carrera constituyen una excepción, tanto por su formación, su influencia en un segmento determinado de la formulación de la política exterior y la continuidad con la que sus miembros han sido seleccionados y formados por el ISEN en más de 50 años. El caso es paradigmático por su continuidad, no sólo por su prolongación en el tiempo, sino porque parece haber construido una legitimidad propia que trasciende el ámbito específico de incumbencia. Tal legitimidad se asienta tanto sobre la capacidad individual de los miembros y la aptitud cooperativa para el trabajo interdisciplinario e intersectorial, como en la aceptación del grupo por parte del medio social y político. A partir de estas características pudieron, incluso, extenderse a otras áreas de la administración con cierta flexibilidad.

La Cancillería ha generado, mantiene y reproduce su propia burocracia en una forma diferente del resto de la administración nacional. Los atributos de la élite burocrática así constituida y su continuidad a lo largo del tiempo confieren a la relación entre política y administración en ese ámbito caracteres peculiares. La experiencia y la excepcionalidad de la élite burocrática de los diplomáticos de carrera permite plantear hacia el resto de la administración nacional algunas cuestiones relevantes respecto de la formación y extensión del segmento del "directivo público", o del "nivel gerencial" y aprovechar las lecciones de su trayectoria

para proyectar una institucionalidad burocrática integral que materialice aquella correlación positiva con el desarrollo económico y social.

Desde el punto de vista de la selección, se ha conseguido crear un *habitus* institucional que se reproduce regularmente en sus aspectos esenciales, pero que no ha impedido ensanchar la base de reclutamiento y diversificar la representación de los atributos de los candidatos. Con la misma selección comienza el proceso formativo que culmina con la constitución de una "comunidad de práctica" (Wenger; 2001) que gestiona su propio conocimiento a través de las relaciones entre sus miembros y los otros funcionarios. El resultado de este proceso formativo integral –compuesto por la capacitación universitaria de base, la capacitación específica brindada por el ISEN y el conjunto de hábitos, habilidades y conocimientos que se producen en el desenvolvimiento de la carrera diplomática– es, para cada diplomático, el respaldo de su posición en la carrera y el fundamento del prestigio que la élite diplomática ha construido a lo largo de los años y que, en buena medida, sustenta y facilita la relación con los funcionarios políticos.

A lo largo de las distintas gestiones gubernamentales el ISEN logró institucionalizarse y legitimar su actuación. Comparado con las otras experiencias, fácilmente puede concluirse que para cualquier iniciativa similar resulta clave la obtención del respaldo político que trascienda los límites de un período de gobierno. El Instituto logró esa continuidad por imperio de factores de distinta naturaleza incluido el aleatorio, cuya reseña no es necesario hacer en este lugar. Sin embargo, cabe preguntarse cómo y por qué medio se podría obtener y reproducir ese sustento político para la creación de la burocracia necesaria y extendida para sostener un modelo de desarrollo a lo largo de varios períodos.

¿Cuáles deberían ser las motivaciones para que la clase política decidiera cambiar el modelo actual de selección y proyección de funcionarios por una iniciativa ambiciosa

de profesionalización de los directivos públicos? El formato que provee el caso de los diplomáticos profesionales no dice mucho al respecto; probablemente sean algunas de las características de la profesión las que han servido como amortiguador de las iniciativas de politización que, como vimos, parecen concentrarse sólo sobre la cúpula de la carrera funcionarial.

Sin perjuicio de ello, parecería que la selección de los candidatos mediante un proceso pautado para integrarse a un órgano de formación ha resultado más eficiente que el modelo de concursos descentralizado por jurisdicciones. Esa fue la experiencia conjunta en el caso de los diplomáticos, los AGs y los EGs. La creación de un cuerpo, con un origen similar, relaciones internas, representaciones, tradiciones y símbolos compartidos –de una cultura propia del grupo– parece más accesible por esta vía. Por otra parte, siendo el proceso selectivo público y masivo, las presiones externas que puedan ejercerse sobre éste resultan más fácilmente resistibles que las que se dispersan en tantos concursos como puestos haya que cubrir en espacios más reducidos, menos visibles y de algún modo susceptibles de compromisos sectoriales.

Finalmente, la concentración de los funcionarios así seleccionados sobre una política determinada, con rotación de funciones dentro de un universo acotado parece haber sido más eficiente que la transversalidad. Un modelo que combine la selección para un único órgano de formación y la asignación de funciones dentro de un ámbito acotado, donde se pueda constituir con los otros directivos públicos una comunidad de práctica asociada a conjuntos determinados de políticas permitiría un razonable equilibrio entre la formación generalista y la especializada y ayudaría a constituir élites burocráticas que aseguraran la continuidad del ciclo de dichas políticas en el mediano y largo plazo. Sólo quedaría por resolver, al interior de esas burocracias, la continuidad de la competencia y la medida de la eficiencia con los instrumentos y los indicadores apropiados en cada caso.

Referencias bibliográficas

- Bonardi, Lucas Tomás (2013). "La Politización en las Embajadas Argentinas (1983-2012): un análisis descriptivo y una aproximación a su explicación".
<http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/11063>.
Ultimo acceso: agosto 2015.
- Dalbosco, Hugo Luis (2014). *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007)*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales.
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/diplomaticos-carrera-formulacion-politica.pdf>.
Ultimo acceso: agosto 2015.
- Longo, Francisco (2002). "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad, en *Diálogo Regional de Política*. BID, Washington.
- Longo, Francisco (2010). "Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 46.
- Maquiavelo, Nicolás (1979). "Minuta a Raffaello Girolami, Florencia 16-23 de octubre de 1522. Indicaciones acerca de cómo desempeñar eficazmente una embajada ante el Emperador Carlos V", en *Cartas privadas de Nicolás Maquiavelo*. Eudeba, Buenos Aires.
- Marín, Guillermo (2002). "Diplomacia nueva, diplomacia vieja", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 23.
- Oszlak, Oscar (2003). "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública", en David Arellano et al. (2003). *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD, Caracas.
- Pacheco, Regina (2003). "Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: avances y agenda futura", en David Arellano et al. (2003). *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD, Caracas.
- Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann (comp.) (2012a). *Los saberes del Estado*. Edhasa, Buenos Aires.
- Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann (comp.) (2012b). *Las prácticas del Estado*. Edhasa, Buenos Aires.
- Prats Catalá, Joan (2001). "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública", en *Biblioteca de Ideas. Documentos* N° 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona.
- Rauch, J. y Evans, P. (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review* N° 64.
- Rizzo, Natalia (2102). "Los profesionales del Estado en la Argentina. El caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación", en *Cuadernos de política exterior argentina* N° 107.
- Solveira, Beatriz (1997). *La evolución del servicio exterior argentino entre 1852-1930*. Centro de Estudios Históricos, Córdoba.
- Wenger, Etienne (2001). *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*. Paidós, Barcelona.